

XVII legislatura

WHISTLEBLOWING

Nota sull'A.S. n. 2208
approvato in prima lettura
dalla Camera dei deputati

settembre 2016
n. 380



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

WHISTLEBLOWING

Nota sull'A.S. n. 2208
approvato in prima lettura
dalla Camera dei deputati

settembre 2016
n. 380

INDICE

Nota di lettura sull'A.S. n. 2208	Pag. 7
Testo a fronte dell'articolo 54- <i>bis</i> del decreto legislativo n. 165 del 2001 con le modifiche proposte dall'A.S. n. 2208.....	" 17
 ALLEGATI	
<i>ANAC, Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower), Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015</i>	" 25
<i>ANAC, Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente pubblico</i>	" 53
<i>La protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico in Francia e nel Regno Unito (a cura del Servizio della Biblioteca della Camera dei deputati)</i>	" 67
<i>La protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico negli Stati Uniti d'America (a cura del Servizio della Biblioteca della Camera dei deputati).....</i>	" 71

NOTA DI LETTURA SULL'A.S. n. 2208
TRASMESSO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Giunge all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato il disegno di legge n. 2208, già approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (il 21 gennaio 2016).

Esso reca *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*.

Questo disegno di legge interviene su uno specifico profilo relativo al cd. *whistleblowing* - espressione con cui si designa la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza. *To blow the whistle* significa "soffiare il fischietto", come un tempo faceva il poliziotto nel tentativo di far cessare un'azione illegale (ne dettava una disciplina già la "Lincoln Law" del 1863, varata nel pieno della guerra civile americana per far fronte alle frodi negli approvvigionamenti).

Il profilo su cui il disegno di legge interviene è la *protezione* del dipendente che segnali illeciti, *rispetto a misure discriminatorie o comunque penalizzanti*, entro il rapporto di lavoro, pubblico o privato.

Tale protezione è prevista da numerosi atti internazionali, come la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (art. 33), ratificata dall'Italia con la [legge n. 116 del 2009](#), e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione (art. 9), ratificata con [legge n. 112 del 2012](#); la necessità di analoga protezione si ritrova nelle raccomandazioni del *Working group on bribery*, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con [legge n. 300/2000](#)), nelle raccomandazioni del GRECO (il *Groupe d'Etats contre la corruption*) organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; nonché dal G-20 *Anti-corruption working group*, costituito in ambito Ocse, che ha predisposto i *Guiding principles for whistleblower protection legislation*.

Nell'ordinamento italiano, la [legge n. 190 del 2012](#) (recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) ha introdotto - in relazione alla sola pubblica amministrazione - una prima generale disciplina sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico.

La legge ha, infatti, introdotto nel Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001) l'articolo 54-*bis*.

Esso prevede (come modificato dal decreto-legge n. 90 del 2014) prevede che "fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

Il medesimo articolo 54-*bis* prevede che, in sede disciplinare, l'identità del segnalante non possa essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione.

Invece quando la contestazione sia fondata (in tutto o in parte) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

L'adozione di misure discriminatorie va segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse misure sono state poste in essere. A tutela del dipendente viene, infine, stabilito che le segnalazioni siano sottratte al diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990.

L'attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA), al par 3.1.11, prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di cui all'art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività.

L'Autorità nazionale anticorruzione, all'esito di una consultazione pubblica conclusasi nel marzo 2015, ha emanato (Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015) specifiche [Linee guida](#) per le pubbliche amministrazioni in merito ai modelli da adottare per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Su un piano più generale, obblighi di segnalazione di reati da parte del pubblico ufficiale che ne sia venuto a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni sono previsti dall'art. 361 del codice penale: l'omissione o il ritardo di denuncia all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, comporta la pena della multa da 30 a 516 euro; la pena è invece la reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto.

Il disegno di legge - composto da due articoli - detta una disciplina sulla protezione dei dipendenti che segnalano illeciti.

Tale disciplina è prevista così per il dipendente (o collaboratore) pubblico che privato.

L'**articolo 1** sostituisce l'articolo 54-*bis* del Testo unico del pubblico impiego ([decreto legislativo n. 165 del 2001](#)) e concerne la tutela del dipendente del *settore pubblico*.

La nuova disciplina così proposta prevede, anzitutto, che colui il quale - in buona fede e nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione - segnali al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente (individuato, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio; negli enti locali, è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 7 della legge n. 190 del 2012) o all'Autorità nazionale anticorruzione ovvero denunci all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non possa essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, licenziato o sottoposto a misure organizzative che abbiano effetto negativo di sorta sulle condizioni di lavoro.

L'ambito della segnalazione - comunque sottratta al diritto d'accesso agli atti previsto dalla legge n. 241 del 1990 - risulta il medesimo rispetto a quello di cui al vigente articolo 54-*bis* del Testo unico del pubblico impiego, riferendosi a "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza" il dipendente pubblico.

L'adozione eventuale delle misure discriminatorie va comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la quale a sua volta ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e agli altri organismi di garanzia, per le determinazioni di competenza.

Così il **comma 1**.

Ai sensi del **comma 2**, la nuova disciplina, rispetto al vigente articolo 54-*bis*, si applicherebbe alle segnalazioni fatte dal dipendente pubblico *in buona fede*, ritenendosi tali quelle circostanziate mosse "nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto", che la condotta illecita si sia verificata.

La buona fede è comunque esclusa ove il dipendente abbia agito con colpa grave.

Per *dipendente pubblico* si intende il dipendente di tutte le amministrazioni dello Stato elencate dall'articolo 1, comma 2, del Testo unico, comprendenti gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non

economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie (in particolare le Agenzie fiscali) di cui al decreto legislativo n. 330 del 1999 concernente l'organizzazione del Governo (fino riforma della disciplina di settore, rientra in tale elencazione anche il CONI).

Le disposizioni si applicano anche la personale di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del Testo unico, in particolare i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia. Rientrano inoltre nel personale di diritto pubblico ai sensi del citato articolo 3 il personale del Corpo dei Vigili del fuoco (escluso il personale volontario) nonché il personale della carriera dirigenziale penitenziaria e professori e dei ricercatori universitari, sottoposti ai rispettivi ordinamenti.

Si applicano del pari ai dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dalla legislazione in materia di vigilanza sul credito e il risparmio, nonché dalle leggi sull'ordinamento della CONSOB (legge n. 281 del 1985) e sull'Autorità garante della concorrenza e del mercato (legge n. 287 del 1990). Sono inclusi inoltre nell'ambito di applicazione i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c. (rubricato "Società controllate e società collegate")

L'applicazione della nuova disciplina è prevista estendersi ai collaboratori, consulenti con ogni tipologia di incarico o contratto nonché ai lavoratori o collaboratori di imprese appaltatrici di opere o di beni e servizi in favore della amministrazione pubblica.

Il **comma 3** sancisce il divieto di rivelare l'identità del segnalante.

Nel procedimento penale, la segretezza dell'identità è coperta in relazione e nei limiti del segreto degli atti d'indagine di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale

Nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria.

Nel procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione).

Tuttavia, se la contestazione disciplinare sia fondata (anche solo parzialmente) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro consenso del segnalante, diversamente rimanendo inutilizzabile la segnalazione, ai fini del procedimento disciplinare.

Scelta normativa retrostante è, ad ogni modo, l'esclusione di segnalazioni in forma anonima.

La riservatezza della segnalazione importa la sua sottrazione all'accesso amministrativo quale disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 (così il **comma 4**).

Il **comma 5** dell'articolo 1 affida poi all'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, la predisposizione di linee guida per la presentazione e gestione delle segnalazioni che garantiscano la riservatezza del dipendente segnalante (si prevedono a tal fine modalità informatiche e, "ove possibile", strumenti di crittografia a garanzia della riservatezza del segnalante).

Il **comma 6** prevede meccanismi sanzionatori.

In primo luogo, qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'ente, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che abbia adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria, da 5.000 a 30.000 euro.

Inoltre, qualora venga accertata l'assenza ovvero la adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi alla garanzia di riservatezza del segnalante, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 20.000 euro.

Il **comma 7** pone una clausola di esclusione, secondo cui le nuove disposizioni non si applicano alle segnalazioni che costituiscano reati di calunnia o diffamazione o comunque reati commessi con la denuncia, accertati anche solo da sentenza di condanna in primo grado.

Disposizione di analoga finalità è contenuta nell'articolo 54-*bis* del Testo unico del pubblico impiego, ma lì è necessaria la definitività della sentenza.

Analogamente, secondo il comma 7 in commento le tutele sono escluse in caso di accertamento, anche con sentenza di primo grado, della responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Inoltre, se - aggiunge il **comma 8** - al termine del procedimento (penale, civile o contabile) o all'esito dell'attività di accertamento dell'ANAC, risulti l'infondatezza della segnalazione e la carenza della buona fede da parte del segnalante, questi è sottoposto a procedimento disciplinare, che può concludersi anche con il licenziamento senza preavviso.

Non sono presenti, nella nuova disciplina proposta, forme di premialità per la segnalazione fondata (ben presenti ad esempio nella legislazione statunitense).

L'**articolo 2** riguarda la tutela del dipendente o collaboratore che segnali illeciti nel *settore privato*.

Consta di un unico comma, con il quale è modificato il [decreto legislativo n. 231 del 2001](#), relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica.

In particolare, è modificato il vigente articolo 6 del decreto legislativo n. 231, con riguardo ai modelli di organizzazione e di gestione dell'ente idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. L'adozione di tali modelli esclude la responsabilità dell'ente medesimo.

L'articolo introduce, all'articolo 6 del decreto legislativo n. 231, tre nuovi commi: *2-bis*, *2-ter* e *2-quater*.

In base al novello **articolo 2-bis**, i modelli di organizzazione e gestione debbono prevedere:

a) a carico dei vertici degli enti o di soggetti da loro vigilati o di coloro che, a qualsiasi titolo, collaborano con l'ente, l'obbligo di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite che, in buona fede, ritengano si siano verificate sulla base di una "ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto". Si tratta di condotte rilevanti ai sensi del decreto legislativo qui novellato o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente di cui si sia venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte;

b) canali alternativi di segnalazione, di cui almeno uno idoneo a garantire, anche con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;

c) misure idonee a tutelare l'identità del segnalante e a mantenere la riservatezza dell'informazione in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge;

d) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione. È fatto salvo il diritto degli aventi causa di tutelarsi, qualora siano accertate in capo al segnalante responsabilità di natura penale o civile connesse alla falsità della segnalazione;

e) nel sistema disciplinare adottato, sanzioni nei confronti di chi viola gli obblighi di riservatezza o compie atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante.

È inoltre previsto - dal novello **comma 2-ter** - che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti segnalanti possa essere denunciata (all'ispettorato Nazionale del Lavoro, per i provvedimenti di

propria competenza) oltre che dal segnalante, anche dalla organizzazione sindacale indicata dal medesimo.

Inoltre - secondo il **comma 2-quater** - il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo.

Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

È onere del datore di lavoro - in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari o all'adozione di misure con effetti negativi sulle condizioni di lavoro (siano esse demansionamento, licenziamento, trasferimento, altra misura organizzativa), successive alla segnalazione - dimostrare che l'adozione di tali misure non abbia avuto a che vedere con la segnalazione mossa dal dipendente.

TESTO A FRONTE

Articolo 1

(Modifica dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti)

comma 1

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165	
<i>Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>	
Articolo 54-bis	
<i>Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti</i>	
Testo vigente	Testo modificato
<p>1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.</p>	<p>1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, in buona fede segnala al responsabile della prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. <i>(segue)</i></p>
<p>3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.</p>	<p><i>(comma 1, secondo periodo)</i> L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica</p>

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165	
<i>Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>	
Articolo 54-bis <i>Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti</i>	
Testo vigente	Testo modificato
	della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.
	2. È in buona fede il dipendente pubblico che effettua una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata. La buona fede è comunque esclusa qualora il segnalante abbia agito con colpa grave. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico, nonché ai lavoratori e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.
<i>2. (si veda oltre)</i>	3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165	
<i>Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>	
Articolo 54-bis	
<i>Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti</i>	
Testo vigente	Testo modificato
<p>Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.</p>	<p>329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.</p>
<p>4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.</p>	<p>4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.</p>
	<p>5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.</p>

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165	
<i>Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>	
Articolo 54-bis	
<i>Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti</i>	
Testo vigente	Testo modificato
	<p>6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'ente, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 20.000 euro.</p>
	<p>7. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.</p>
	<p>8. Qualora al termine del procedimento penale, civile o contabile ovvero all'esito dell'attività di accertamento dell'ANAC risulti l'infondatezza della segnalazione e che la stessa non è stata effettuata in buona fede, il segnalante è sottoposto a procedimento disciplinare dall'ente di appartenenza, al termine del quale, sulla base di quanto stabilito dai contratti collettivi, può essere irrogata</p>

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 <i>Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>	
Articolo 54-bis <i>Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti</i>	
Testo vigente	Testo modificato
	la misura sanzionatoria anche del licenziamento senza preavviso.

ALLEGATI

ANAC - Autorità nazionale Anticorruzione

Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015

“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)”

(pubblicata nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 110 del 14 maggio 2015)

Parte I - Questioni generali

1. Ricognizione della normativa vigente

L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, talvolta in modo vincolante, altre volte sotto forma di invito ad adempiere.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha recepito tali sollecitazioni, sia pure limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell'art. 1, co. 51, che introduce l'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevedendo che: *«fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia»*. La stessa norma disciplina, poi, nei successivi commi, il tendenziale divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, il controllo che il Dipartimento della funzione pubblica deve esercitare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

La disposizione richiamata delinea esclusivamente una protezione generale e astratta: essa per più versi deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale - per effettuare la propria segnalazione - deve poter fare

affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie. Questa tutela è, poi, nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, funzionale all'emersione dei fenomeni di corruzione e di *mala gestio*.

La tutela deve essere fornita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni: in primo luogo da parte dell'amministrazione di appartenenza del segnalante, in secondo luogo da parte delle altre autorità che, attraverso la segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione, ovvero l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), l'Autorità giudiziaria e la Corte dei conti.

L'attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA), al § 3.1.11, riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le amministrazioni pubbliche devono porre in essere ed attuare. Nello specifico, il Piano prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 siano tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del predetto decreto. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività.

La ricordata disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 che, da un lato, ha modificato, con l'art. 31, il testo dell'art. 54-bis introducendo l'A.N.AC. quale soggetto destinatario delle segnalazioni, dall'altro (con l'art. 19, co. 5) ha stabilito che l'A.N.AC. «riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165». L'A.N.AC., pertanto, è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura, anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi del richiamato articolo 54 bis. La novità legislativa impone, dunque, all'A.N.AC. di disciplinare le procedure attraverso le quali l'Autorità riceve e gestisce tali segnalazioni.

In questa prospettiva va dunque sottolineato che l'A.N.AC. intende adempiere al proprio compito nel pieno rispetto dell'ambito soggettivo e oggettivo individuato dalla normativa vigente appena menzionata.

A questo proposito, occorre sottolineare che l'art. 54-bis si riferisce esclusivamente ai dipendenti pubblici e presuppone l'identificazione del soggetto segnalante il cui nominativo deve essere, comunque, mantenuto riservato. Pertanto, le presenti Linee guida, volte a fornire orientamenti applicativi delle disposizioni in questione, non possono non tener conto di tale indicazione normativa; esse, quindi, non disciplinano le modalità di trattazione e gestione di

altre tipologie di segnalazioni quali quelle provenienti da cittadini o imprese ovvero le segnalazioni anonime.

L'Autorità può ricevere anche queste ultime tipologie di segnalazioni su cui peraltro fonda una buona parte della propria attività di vigilanza; le modalità per la ricezione e la gestione di queste segnalazioni avranno, tuttavia, trattamenti diversi rispetto a quelli specificamente previsti dall'art. 54-bis per la tutela del dipendente pubblico.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, le Linee guida indicano le procedure che l'A.N.AC. intende seguire per la gestione delle segnalazioni delle quali è destinataria e che possono costituire un utile riferimento per le amministrazioni tenute ad applicare l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

L'Autorità non può non sottolineare, tuttavia, l'incertezza del dettato normativo che caratterizza la materia. A questo proposito si auspica un intervento del legislatore volto a chiarire le questioni interpretative ancora aperte, alcune delle quali sono di seguito puntualmente segnalate.

2. Fondamento del potere di regolazione dell'A.N.AC. in materia

L'Autorità ritiene che ad essa spetti un generale potere di regolazione relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite, a partire dalla protezione che deve essere fornita dall'amministrazione di appartenenza del dipendente stesso.

Tale potere si inquadra in quello di indirizzo sulle misure di prevenzione della corruzione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni e degli enti privati controllati, partecipati, regolati o finanziati dallo Stato, ai sensi dell'art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014. La norma ha trasferito all'A.N.AC. le funzioni di cui all'art. 1, co. 4, lett. da a) a c), della legge 190/2012, prima in capo al Dipartimento della funzione pubblica, tra cui quella di predisporre il PNA.

Tenuto inoltre conto dello svolgimento da parte dell'A.N.AC. delle funzioni di indirizzo e vigilanza sull'adozione da parte delle amministrazioni di effettive misure di tutela del dipendente pubblico segnalante, l'Autorità ritiene opportuno che il Dipartimento della funzione pubblica, allorché riceva segnalazioni di azioni discriminatorie verso un dipendente che abbia rilevato un illecito, ne informi periodicamente l'Autorità.

Quanto sin qui espresso determina, conclusivamente, la necessità che l'A.N.AC. adotti un atto di regolazione di portata generale: ciò avviene con l'approvazione delle presenti Linee guida, le quali, da un lato, si prefiggono di fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano condotte illecite e, dall'altro, danno conto delle procedure sviluppate da A.N.AC. per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione, sia dei propri dipendenti che segnalano condotte illecite.

L'obiettivo del presente atto consiste, dunque, nel dettare una disciplina volta a incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti di cui vengano

a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e, al contempo, a garantirne un'efficace tutela.

Le presenti Linee guida propongono un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni che tiene conto dell'esigenza di tutelare la riservatezza del dipendente che le invia. Ogni amministrazione, alla luce dei predetti principi, potrà adattare il modello proposto sulla base delle proprie esigenze organizzative.

Prima dell'adozione definitiva l'Autorità ha ritenuto opportuno sottoporre le presenti Linee guida a una consultazione pubblica al fine di acquisire, da parte dei soggetti interessati, elementi e osservazioni utili.

Per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e, in particolare, i sistemi e le misure a tutela del dipendente che segnala condotte illecite adottati dalle pubbliche amministrazioni, decorsi dodici mesi dall'adozione delle presenti Linee guida, sarà effettuata una procedura di verifica d'impatto della regolazione.

Parte II – Ambito di applicazione

1. Ambito soggettivo. Le amministrazioni pubbliche e i “dipendenti pubblici”

L'art. 54-bis sulla tutela del dipendente che segnala condotte illecite è stato introdotto dalla legge 190/2012 come novella al d.lgs. 165/2001; ai sensi dell'art. 1, co. 59, della legge 190/2012: *«Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».*

Queste due norme guidano l'interprete nell'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione della norma, inteso con riferimento sia alle strutture organizzative all'interno delle quali devono essere previste misure di tutela, sia ai soggetti direttamente tutelati.

A. Per quanto riguarda le strutture organizzative, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni. Nella nozione di pubbliche amministrazioni devono essere fatti rientrare, quindi, sicuramente gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati da pubbliche amministrazioni, cioè tutti gli enti pubblici non economici.

B. Per quel che riguarda i soggetti direttamente tutelati, l'art. 54-bis si riferisce specificamente a dipendenti pubblici che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

Circa l'identificazione dei soggetti riconducibili alla categoria dei dipendenti pubblici indicati nella norma, in considerazione del rilievo che queste segnalazioni possono avere per finalità di prevenzione della corruzione, l'Autorità ritiene che vi rientrino i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Nella nozione di pubblico dipendente sono quindi compresi tanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2, co. 2) quanto, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti, i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 del medesimo decreto).

2. Distinzione tra segnalazione anonima e riservatezza dell'identità del segnalante

Per quanto riguarda la definizione della nozione di «dipendente pubblico che segnala illeciti», occorre rifarsi alla *ratio* della norma, che è quella di evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

Per questa ragione, l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone all'amministrazione che tratta la segnalazione di assicurare la riservatezza dell'identità di chi si espone in prima persona.

A tal fine il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.

Naturalmente la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come «dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del soggetto che, nell'inoltrare una segnalazione, non si renda conoscibile. In sostanza, la *ratio* della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili.

Resta comunque fermo, come anche previsto nell'attuale PNA, in particolare nel § B.12.1, che l'Autorità prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati. L'invio di segnalazioni anonime e il loro trattamento avviene, comunque, attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni oggetto delle presenti Linee guida. In altre parole, le segnalazioni anonime, che pure in casi particolari possono essere oggetto di considerazione da parte dell'A.N.AC., non rientrano, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001. Si ribadisce che la tutela prevista da detto articolo non può che riguardare il dipendente pubblico che si identifica (diversamente, la tutela non può essere assicurata) e, comunque, secondo il tenore letterale della norma, la

protezione accordata riguarda ritorsioni che possono avere luogo nell'ambito del rapporto di lavoro e non anche quelle di altro tipo.

Resta ferma anche la distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale.

L'obbligo di denuncia in base alle suddette previsioni del codice penale e di procedura penale e la possibilità di segnalare disfunzioni e illeciti come dipendente pubblico ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 hanno un diverso rilievo. La disciplina penalistica si fonda su un vero e proprio obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, anche ma non solo, riferita ai reati in materia di corruzione, limitatamente a determinate categorie di soggetti e in presenza di specifici presupposti.

La norma contenuta nell'art. 54-bis, oltre ad avere un ambito soggettivo e oggettivo più ampio, è rivolta in particolare a definire il regime di tutela dei segnalanti, dipendenti pubblici, da parte dei soggetti a cui la segnalazione può o deve essere inoltrata.

La segnalazione al superiore gerarchico, al Responsabile della prevenzione della corruzione o all'A.N.AC., non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità Giudiziaria e consente all'amministrazione o all'A.N.AC. di svolgere le opportune valutazioni sul funzionamento delle misure di prevenzione della corruzione adottate ai sensi della legge 190/2012 e di acquisire elementi per rafforzarne l'efficacia.

3. Oggetto della segnalazione

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede espressamente che il dipendente pubblico possa segnalare le *«condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro»*.

A. Ad avviso dell'Autorità, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti,

irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Ciò appare in linea, peraltro, con il concetto di corruzione preso a riferimento nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 e soprattutto nell'attuale PNA (§ 2.1), volto a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

B. Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro» e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In tale ipotesi, l'amministrazione che riceve la segnalazione la inoltra comunque all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità da quest'ultima stabilite, o all'A.N.AC..

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi - ad avviso dell'Autorità non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

4. Condizioni per la tutela

Il dipendente che segnala condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di «*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*». La norma, in sostanza, è volta a proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

Come previsto dall'art. 54-bis, co. 1, del d.lgs. 165/2001 la predetta tutela, tuttavia, trova un limite nei «*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*».

Anche in coerenza con le indicazioni che provengono dagli organismi internazionali, la tutela prevista dal predetto art. 54-bis trova dunque applicazione quando il comportamento del pubblico dipendente che segnala non integri un'ipotesi di reato di calunnia o diffamazione ovvero sia in buona fede, da intendersi come mancanza da parte sua della volontà di esporre quello che, nelle norme internazionali, viene definito un “*malicious report*”.

La tutela non trova, quindi, applicazione nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni false rese con dolo o colpa.

La norma è, tuttavia, lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela che deve essere accordata. Vi è, infatti, un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale. La cessazione della tutela dovrebbe discendere, dunque, dall'accertamento delle responsabilità in sede penale (per calunnia o diffamazione) o civile (per responsabilità ex art. 2043 del codice civile) e, quindi, sembrerebbe necessaria una pronuncia giudiziale.

Consapevole della lacuna normativa, tenuto conto della delicatezza della questione e della necessità di fornire indicazioni interpretative per consentire l'applicazione della norma, l'Autorità ritiene che solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela dello stesso.

Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 2, l'amministrazione è tenuta, inoltre, a garantire nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, la riservatezza dell'identità del segnalante. La norma fornisce già un'indicazione specifica disponendo che, se l'addebito contestato si fonda su altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso.

Invece, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia “*assolutamente indispensabile*” per la propria difesa.

L'Autorità è consapevole che l'individuazione dei presupposti che fanno venir meno la riservatezza dell'identità del segnalante è cruciale in quanto, da una parte, la garanzia di riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico ad esporsi segnalando fenomeni di illiceità; dall'altra, consente alle amministrazioni di dare corretta applicazione all'istituto.

La norma non fornisce indicazioni in merito. Vista la rilevanza della problematica, sulla quale sarebbe necessario un intervento chiarificatore del legislatore, l'Autorità ritiene che spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti

disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza, sia nel caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

È opportuno, comunque, che il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.

Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 4, la segnalazione è comunque sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Parte III - Procedura relativa alla tutela della riservatezza dell'identità del dipendente nelle p.a.

1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione

Il procedimento per la gestione delle segnalazioni ha come scopo precipuo quello di proteggere la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni fase (dalla ricezione alla gestione successiva), anche nei rapporti con i terzi cui l'amministrazione o l'A.N.AC. dovesse rivolgersi per le verifiche o per iniziative conseguenti alla segnalazione.

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, l'A.N.AC. ritiene che il flusso di gestione delle segnalazioni debba avviarsi con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La norma, invero, indica che, qualora il segnalante non effettui una denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'A.N.AC., «*riferisca al proprio superiore gerarchico*». Ad avviso dell'Autorità, nell'interpretare il disposto normativo si deve tener conto anzitutto del fatto che, a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012 fa perno sul Responsabile della prevenzione della corruzione a cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi. Egli è, dunque, da considerare anche il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della corruzione, pena, peraltro, l'attivazione di specifiche forme di responsabilità nei suoi confronti.

Occorre, in secondo luogo, tener conto che in amministrazioni con organizzazioni complesse gli uffici e i relativi livelli gerarchici sono molteplici con le conseguenti criticità organizzative nella realizzazione di un efficace sistema di tutela dell'identità dei segnalanti.

Avuto riguardo alla *ratio* della norma, al ruolo e alle responsabilità del Responsabile della prevenzione della corruzione e alla necessità di non gravare le amministrazioni con eccessivi vincoli organizzativi, in attesa di un intervento legislativo in tal senso, l'Autorità ritiene altamente auspicabile che le amministrazioni e gli enti prevedano che le segnalazioni vengano inviate direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Qualora le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'A.N.AC..

Al fine di rafforzare le misure a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, è opportuno che le amministrazioni introducano nei Codici di comportamento, adottati ai sensi dell'art. 54, co. 5, del citato d.lgs. 165/2001, forme di responsabilità specifica sia in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione sia nei confronti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni e che fanno parte, per esigenze di tutela del segnalante, di un gruppo ristretto a ciò dedicato. Si rammenta, comunque, che ai sensi dell' art. 1, co. 14, della legge 190/2012 la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

2. Procedura: i principi di carattere generale

Al fine di evitare che il dipendente ometta di segnalare condotte illecite per il timore di subire misure discriminatorie, è opportuno che, ai fini di un'efficace gestione delle segnalazioni, le amministrazioni si dotino di un sistema che si componga di una parte organizzativa e di una parte tecnologica, tra loro interconnesse.

La parte organizzativa riguarda principalmente le politiche di tutela della riservatezza del segnalante: esse fanno riferimento sia al quadro normativo nazionale sia alle scelte politiche e gestionali del singolo ente pubblico.

La parte tecnologica concerne il sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni: esso comprende la definizione del flusso informativo del processo con attori, ruoli, responsabilità e strumenti necessari al suo funzionamento (l'architettura del sistema *hardware e software*).

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire quindi l'efficacia del processo di segnalazione il sistema di gestione delle segnalazioni deve essere capace di:

- gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un *iter* procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
- tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione;

- tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette;
- tutelare la riservatezza del contenuto della segnalazione nonché l'identità di eventuali soggetti segnalati;
- consentire al segnalante, attraverso appositi strumenti informatici, di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria.

L'amministrazione dovrà prevedere le opportune cautele al fine di:

- identificare correttamente il segnalante acquisendone, oltre all'identità, anche la qualifica e il ruolo;
- separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario;
- non permettere di risalire all'identità del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato: ciò a motivo del fatto, già ricordato, che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato come previsto dall'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001;
- mantenere riservato, per quanto possibile, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della stessa. A tal riguardo si rammenta che la denuncia è sottratta all'accesso di cui all'art. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Ai fini della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, la gestione delle segnalazioni realizzata attraverso l'ausilio di procedure informatiche è largamente preferibile a modalità di acquisizione e gestione delle segnalazioni che comportino la presenza fisica del segnalante; è in ogni caso necessario che il sistema informatico di supporto sia realizzato in maniera tale da garantire adeguate misure di sicurezza delle informazioni.

A tal riguardo, oltre alla corretta identificazione del segnalante, è necessario attuare modalità di audit degli accessi al sistema, la cui consultazione deve essere riservata esclusivamente ai soggetti che ne hanno diritto.

Il sistema, oltre a tenere traccia delle operazioni eseguite, dovrà offrire idonee garanzie a tutela della riservatezza, integrità e disponibilità dei dati e delle informazioni che attraverso questo verranno acquisiti, elaborati e comunicati secondo la procedura di gestione delle segnalazioni opportunamente stabilita dall'amministrazione. Si raccomanda, in particolare, l'adozione di protocolli sicuri e standard per il trasporto dei dati (ad esempio SSL) nonché l'utilizzo di strumenti di crittografia *end-to-end* per i contenuti delle segnalazioni e dell'eventuale documentazione allegata. È opportuno, a tal fine, che

l'amministrazione proceda a un'analisi dei rischi nella gestione delle informazioni che consenta di identificare e adottare idonee misure di sicurezza di carattere sia tecnico sia organizzativo. Si raccomanda, inoltre, l'adozione di un idoneo modello organizzativo che definisca le responsabilità in tutte le fasi del processo di gestione delle segnalazioni, con particolare riguardo agli aspetti di sicurezza e di trattamento delle informazioni.

Tali misure trovano specifica applicazione in relazione alle caratteristiche del sistema informatico realizzato e, tipicamente, si inseriscono nell'ambito dei presidi di sicurezza delle informazioni di carattere tecnico ed organizzativo predisposti dall'amministrazione nella gestione dei sistemi informativi.

Sempre al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte, occorre altresì effettuare idonee scelte relativamente a:

- modalità di conservazione dei dati (fisico, logico, ibrido);
- politiche di tutela della riservatezza attraverso strumenti informatici (disaccoppiamento dei dati del segnalante rispetto alle informazioni relative alla segnalazione, crittografia dei dati e dei documenti allegati);
- politiche di accesso ai dati (funzionari abilitati all'accesso, amministratori del sistema informatico);
- politiche di sicurezza (ad es. modifica periodica delle password);
- tempo di conservazione (durata di conservazione di dati e documenti).

La necessità di gestire al meglio la base dati delle segnalazioni è fondamentale anche nell'ottica di un'analisi sistematica che vada oltre le informazioni inerenti il singolo procedimento. I dati rilevati attraverso le segnalazioni e le istruttorie, infatti, possono fornire importanti informazioni di tipo generale (ad esempio sulle tipologie di violazioni) dalle quali desumere elementi per l'identificazione delle aree critiche dell'amministrazione sulle quali intervenire in termini di miglioramento della qualità e dell'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione. Tali informazioni dovrebbero essere utilizzate, tra l'altro, per aggiornare o integrare la mappa dei rischi del Piano di prevenzione della corruzione, il Codice di comportamento e/o il Codice etico, nonché per prevedere nuovi o diversi strumenti di risposta.

Si ricorda, infine, che i dati e i documenti oggetto della segnalazione, che potrebbero anche essere o contenere dati sensibili, devono essere trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

3. Ruoli e fasi della procedura

Nell'ambito del Piano di prevenzione della corruzione, adottato dall'organo di indirizzo, le amministrazioni disciplinano la procedura di gestione delle segnalazioni definendone ruoli e fasi. In tale procedura il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione è centrale visto che, come già sottolineato, è il destinatario delle stesse nonché il soggetto competente a svolgere una prima istruttoria circa i fatti segnalati.

Laddove le dimensioni organizzative lo consentano, l'amministrazione potrà individuare un altro soggetto deputato a ricevere e gestire le segnalazioni insieme al Responsabile della prevenzione della corruzione; detto soggetto è opportuno che non sia identificato tra i responsabili degli uffici operanti nelle aree di rischio individuate dall'art. 1, co. 16, della legge 190/2012.

In ogni caso, il Responsabile, anche in relazione all'organizzazione interna dell'amministrazione, potrà avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti, con competenze multidisciplinari, dovranno essere chiaramente identificati eventualmente in un apposito atto organizzativo. Per il funzionamento del gruppo devono essere previsti casi di astensione di alcuni componenti nell'eventualità di ipotetici conflitti di interesse.

I componenti del gruppo sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il Responsabile della prevenzione della corruzione. Di tale gruppo di lavoro non possono far parte i componenti dell'ufficio procedimenti disciplinari in quanto l'assenza nella norma di riferimenti al predetto ufficio va interpretata come volta a valorizzare il ruolo di terzietà dello stesso nell'ambito dell'eventuale successiva attività di valutazione dei fatti segnalati.

Nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto, il Responsabile inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti - anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- il dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'ufficio procedimenti disciplinari, per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria, la Corte dei conti e l'A.N.AC., per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della funzione pubblica.

La tutela della riservatezza del segnalante va garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata a soggetti terzi.

Nel caso di trasmissione a soggetti interni all'amministrazione, dovrà essere inoltrato solo il contenuto della segnalazione, espungendo tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante. I soggetti interni all'amministrazione informano il Responsabile della prevenzione della corruzione dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza.

Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al Dipartimento della funzione pubblica, la trasmissione dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

L'articolazione della procedura nelle diverse fasi è schematizzata, a puro titolo esemplificativo, nell'allegato 1a.

4. La gestione da parte dell'A.N.AC. di segnalazioni di condotte illecite

4.1. L'ipotesi di segnalazioni provenienti da dipendenti dell'A.N.AC. relative a condotte illecite all'interno dell'Autorità

L'A.N.AC. ha intenzione di dotarsi di un modello gestionale informatizzato, che si svilupperà secondo le fasi indicate di seguito:

- il segnalante si accredita su una piattaforma informatica accessibile ai soli utenti interni, nella quale è sviluppato l'applicativo di gestione delle segnalazioni; ad esito dell'inoltro della segnalazione, il segnalante riceve dal sistema un codice identificativo utile per i successivi accessi;
- i dati della segnalazione (unitamente agli eventuali documenti allegati) vengono automaticamente inoltrati al soggetto designato dall'Autorità per l'avvio dell'istruttoria ossia al Responsabile della prevenzione della corruzione; il segnalante può monitorare lo stato di avanzamento dell'istruttoria accedendo al sistema di gestione delle segnalazioni ed utilizzando il codice identificativo ricevuto;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione, che eventualmente può avvalersi di un gruppo di lavoro ad hoc, prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione con l'adozione delle necessarie cautele;
- sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione (con l'eventuale componente del gruppo di lavoro designato) può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio che si occupa dei procedimenti disciplinari dell'Autorità; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; Dipartimento della funzione pubblica;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione periodicamente riferisce al Presidente sul numero e sulla tipologia di segnalazioni ricevute e ne tiene conto al fine di aggiornare il Piano di prevenzione della corruzione. Il Presidente, sulla base di quanto a lui comunicato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, riferisce periodicamente al Consiglio;
- i dati e i documenti oggetto delle segnalazioni vengono trattati a norma di legge e l'accesso agli atti, da parte dei soggetti autorizzati, è opportunamente regolamentato dalle politiche di sicurezza informatica dell'Autorità e dalla politiche di sicurezza più restrittive previste nel

Manuale operativo per l'utilizzo del sistema di gestione delle segnalazioni;

- l'Autorità si riserva di pubblicare una sintesi del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità dei segnalanti.

Al termine delle attività di realizzazione del sistema automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, l'Autorità metterà a disposizione in riuso gratuito il software e la relativa documentazione per tutte le amministrazioni che ne faranno richiesta.

4.2. La gestione delle segnalazioni di condotte illecite provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni

Anche per le segnalazioni provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni l'Autorità si avvarrà di un sistema automatizzato di gestione delle stesse idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante. Lo schema della procedura che sarà adottata dall'A.N.A.C. per la gestione automatizzata delle segnalazioni di condotte illecite provenienti dalle altre Amministrazioni è descritta nell'Allegato 1b.

La gestione delle segnalazioni sarà curata dal dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione, coadiuvato da un gruppo di lavoro stabile designato con atto del Segretario generale. La gestione delle segnalazioni rientra, infatti, nell'ambito delle attività istituzionali che A.N.A.C. svolge ai fini di vigilanza e controllo sull'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e come tale, pur con i necessari accorgimenti atti a preservare la riservatezza del segnalante, viene svolta dall'ufficio ordinariamente preposto alla vigilanza in materia di anticorruzione.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ufficio potrà richiedere informazioni in primo luogo al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione in cui è avvenuto il fatto segnalato o, in relazione a singole specifiche situazioni, ad altro soggetto in posizione di terzietà.

Il dirigente dell'Ufficio Vigilanza sottopone al Consiglio la propria valutazione circa la non evidente infondatezza della segnalazione.

Analizzata tale valutazione, il Consiglio delibera in merito all'eventuale trasmissione della segnalazione all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti conseguenti. Occorre rilevare che la normativa vigente presenta una grave carenza: essa non contiene disposizioni specifiche sulle modalità di tutela della riservatezza dell'identità del segnalante nella fase di inoltro della segnalazione dall'A.N.A.C. all'Autorità giudiziaria e/o alla Corte dei conti. La trasmissione della segnalazione avverrà quindi indicando anche il nominativo del segnalante, ma comunque avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

A questo fine l'Autorità ha intenzione di promuovere la stipula di protocolli d'intesa con le magistrature coinvolte e con il Ministero della Giustizia, per

definire le modalità di trasmissione più idonee a tutelare la riservatezza dell'identità dei segnalanti e dei contenuti delle segnalazioni.

4.2.1. Regime transitorio per la gestione delle segnalazioni provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni

Atteso che l'attuazione del sistema informatico per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite sarà completato nel medio termine a motivo della sua complessità tecnica, di seguito sono individuati gli aspetti procedurali relativi al regime transitorio.

La segnalazioni devono essere inviate compilando l'apposito modulo pubblicato sul sito dell'Autorità e disponibile nell'allegato 2 alla presente delibera avendo cura, nella parte relativa alla rappresentazione del fatto, di espungere qualunque informazione che consenta di risalire all'identità del segnalante. Sarà possibile, comunque, allegare i documenti ritenuti di interesse anche ai fini delle opportune verifiche dell'Autorità in merito alle vicende segnalate.

L'Autorità avvia, senza ritardo, le istruttorie relative alle segnalazioni ricevute, provvedendo alla definizione delle stesse entro il termine di 120 giorni dalla loro ricezione.

Dati e documenti saranno indirizzati ad una casella di posta elettronica dedicata accessibile al solo Presidente e saranno oggetto di apposita protocollazione in un registro speciale riservato.

Il Presidente assegna le segnalazioni pervenute da dipendenti di altre amministrazioni ad un gruppo di lavoro multidisciplinare, coordinato dal dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione. I componenti del gruppo di lavoro sono chiaramente identificati in un apposito atto organizzativo e sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità come identificate nel Codice di comportamento che l'A.N.AC. intende aggiornare secondo quanto indicato nella Parte III, § 1, delle presenti Linee guida.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità, avendo cura di adottare gli accorgimenti necessari per evitare che la riservatezza dell'identità del segnalante possa essere compromessa, può richiedere a quest'ultimo di fornire elementi ulteriori ai fini degli opportuni accertamenti.

L'istruttoria viene portata dal dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione all'attenzione del Consiglio che può deliberare di chiedere informazioni e chiarimenti al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione interessata. In questo caso non sarà trasmessa al suddetto Responsabile la segnalazione come pervenuta all'Autorità ma potranno esserne riportati i contenuti, eventualmente previa riformulazione, in modo da espungere qualunque riferimento all'identità del segnalante.

L'Autorità può anche decidere di trasmettere la segnalazione all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei conti. Come visto sopra, in questi casi l'inoltro della segnalazione avverrà indicando anche il nominativo del segnalante ma, comunque, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta

da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

I dati e i documenti oggetto della segnalazione, che potrebbero anche essere sensibili, vengono trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

PARTE IV – Tutela del dipendente che segnala condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici

Allo stato la legislazione vigente prevede che sia approntata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti da parte dei «dipendenti pubblici» delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Le presenti Linee guida, dunque, sono rivolte alle amministrazioni pubbliche ricomprese nell'ambito di applicazione del richiamato decreto (v. *supra* Parte II, § 1).

L'Autorità ritiene, tuttavia, che l'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012 sia da estendere anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché agli enti pubblici economici.

Ciò anche in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, co. 60, della predetta legge, contenuta nel documento “Applicazione degli obblighi di prevenzione della corruzione previsti dalla legge 190/2012 alle società controllate e partecipate dalle pubbliche amministrazioni” adottato congiuntamente dall'Autorità e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, l'Autorità ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente nell'ambito del Piano di prevenzione della corruzione, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle previste nelle presenti Linee guida (si vedano, a tal proposito, le Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici – § 2.1).

Per quanto attiene, invece, alle società e agli enti di diritto privato partecipati da pubbliche amministrazioni, sulla base dell'orientamento recentemente espresso dall'Autorità nelle citate Linee guida, l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione comporta per esse oneri minori rispetto a quelli imposti alle società in controllo pubblico. Esse sono sottoposte alla disciplina sulla trasparenza limitatamente all'attività di pubblico interesse eventualmente svolta. Considerata tuttavia la partecipazione delle amministrazioni pubbliche e tenuto conto che le società e gli enti predetti gestiscono risorse pubbliche, sarebbe opportuno che le amministrazioni partecipanti promuovano l'adozione di misure volte ad incoraggiare i dipendenti

degli stessi enti a segnalare eventuali condotte illecite approntando forme di tutela della loro riservatezza.

L'Autorità auspica comunque che il legislatore intervenga per colmare il vuoto normativo sopra evidenziato.

PARTE V – Tutela dei consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo nonché dei collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione

La legislazione vigente prevede che sia assicurata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti da parte dei «*dipendenti pubblici*» delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Occorre tuttavia considerare che nelle amministrazioni pubbliche operano anche soggetti che non possono essere ricompresi fra i dipendenti pubblici ma che pure svolgono la propria attività professionale all'interno dei pubblici uffici.

Ci si riferisce, in particolare, ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Con riguardo a queste tipologie di soggetti, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, prevede che le amministrazioni debbano estendere, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta che lo stesso Codice stabilisce per i pubblici dipendenti. A tale fine, l'art. 2, co. 3, del predetto d.P.R. n. 62/2013, dispone che le amministrazioni inseriscano negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, apposite clausole di risoluzione o decadenza del rapporto nel caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

L'Autorità non può non rilevare come, in considerazione del ruolo che questi soggetti rivestono all'interno delle amministrazioni, sia opportuno offrire loro una qualche forma di tutela della riservatezza qualora questi intendano esporsi in prima persona per segnalare fatti illeciti in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative. L'Autorità auspica quindi un intervento del legislatore volto ad estendere misure di tutela analoghe a quelle previste dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 anche alle menzionate categorie di soggetti, in costanza di rapporto di lavoro o collaborazione.

A legislazione vigente, pertanto, l'Autorità può solo rilevare l'opportunità che le amministrazioni nei propri Piani di prevenzione della corruzione introducano per le categorie di soggetti sopra considerati misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici.

Si ricorda, comunque, che l'estensione a dette categorie di soggetti delle tutele previste dall'art. 54-bis non implica l'estensione agli stessi anche delle forme di tutela contro le discriminazioni che il Dipartimento della funzione pubblica assicura ai pubblici dipendenti.

Roma, 28 aprile 2015

Raffaele Cantone

ALLEGATO 1a – Schema della procedura proposta per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite all'interno dell'Amministrazione

1. L'identità del segnalante verrà acquisita contestualmente alla segnalazione e gestita secondo le modalità indicate in delibera.
2. Il segnalante invia una segnalazione compilando un modulo reso disponibile dall'amministrazione sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti-Corruzione", nel quale sono specificate altresì le modalità di compilazione e di invio. Il modulo deve garantire la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato (a tal fine, si veda il modulo disponibile nell'allegato 2 alla delibera). Resta fermo che la segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultimo. La segnalazione ricevuta da qualsiasi soggetto diverso dal Responsabile della prevenzione della corruzione deve essere tempestivamente inoltrata dal ricevente al Responsabile della prevenzione della corruzione.
 - o Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della Corruzione e/o un funzionario facente parte del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC nelle modalità definite nel paragrafo 4.2 del testo della delibera;
3. il Responsabile della prevenzione della corruzione o un componente del gruppo di lavoro prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, con l'adozione delle necessarie cautele;
4. il Responsabile della prevenzione della corruzione, eventualmente con il componente designato del gruppo di lavoro, sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio Procedimenti Disciplinari; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; ANAC; Dipartimento della funzione pubblica. La valutazione del Responsabile della prevenzione della corruzione dovrà concludersi entro termini fissati nell'apposito atto organizzativo;
5. i dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati a norma di legge;
6. nell'atto organizzativo sono definite anche le modalità con cui il Responsabile della prevenzione della corruzione rende conto, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.

Il processo sommariamente descritto può essere in tutto o in parte automatizzato. Se l'amministrazione non ha automatizzato, essa può utilizzare canali e tecniche tradizionali, ad esempio inserendo la documentazione cartacea in doppia busta chiusa inviata all'ufficio protocollo, che la trasmette al Responsabile della prevenzione della corruzione. Diversamente, nel caso in cui l'amministrazione abbia informatizzato il processo, può essere previsto l'accreditamento del segnalante su una piattaforma informatica ove è sviluppato l'applicativo di gestione delle segnalazioni. In questo caso i dati relativi all'identità del segnalante vengono crittografati ed egli riceve dal sistema un codice che consente l'accesso al sistema stesso. Anche il contenuto della segnalazione viene crittografato e inviato a chi,

all'interno dell'amministrazione, svolge l'istruttoria. Quanto detto può essere esteso a tutte le fasi del processo descritto.

In ogni caso, tenuto conto della rilevanza e della delicatezza della materia, si ritiene opportuno che, prima dell'adozione definitiva delle proprie misure in attuazione dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, le singole amministrazioni prevedano forme di coinvolgimento degli attori, in particolare del personale dipendente, nel processo di elaborazione dei sistemi e/o delle misure di tutela. Ciò permette non solo di risolvere eventuali problematiche che dovessero essere segnalate, ma contribuisce anche a rendere consapevoli i dipendenti dell'esistenza e dell'importanza dello strumento, riducendo le resistenze alla denuncia degli illeciti e promuovendo la diffusione della cultura della legalità e dell'etica pubblica.

Inoltre, al fine di sensibilizzare i dipendenti, il Responsabile della prevenzione della corruzione invia a tutto il personale con cadenza periodica una comunicazione specifica in cui sono illustrate la finalità dell'istituto del "*whistleblowing*" e la procedura per il suo utilizzo. Ogni amministrazione intraprende ulteriori iniziative di sensibilizzazione mediante gli strumenti (formazione, eventi, articoli su eventuali *house organ*, *newsletter* e portale intranet, ecc.) che saranno ritenuti idonei a divulgare la conoscenza relativa all'istituto.

ALLEGATO 1b – Schema della procedura che sarà adottata dall'ANAC per la gestione automatizzata delle segnalazioni di condotte illecite provenienti dalle altre Amministrazioni

Di seguito viene descritto il processo che l'A.N.A.C. intende realizzare:

- il segnalante effettua l'accreditamento presso il sistema informatico inserendo le informazioni che lo riguardano e che lo identificano univocamente (eventualmente con l'inserimento di allegati che ne attestino l'identità e il ruolo svolto all'interno dell'amministrazione);
- ad esito dell'inoltro della segnalazione, il segnalante riceve dal sistema un codice identificativo utile per i successivi accessi. Il sistema sarà organizzato in modo da permettere all'utente di accedere inizialmente anche in via anonima e, successivamente, di integrare la segnalazione con i propri dati identificativi;
- le segnalazioni pervenute sono inoltrate contestualmente alla segreteria del Presidente e al dirigente dell'Ufficio vigilanza anticorruzione per la successiva trattazione;
- il dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione (anche tramite un componente del gruppo di lavoro di cui si avvale) si accerta dell'identità del segnalante anche attraverso l'acquisizione del documento di riconoscimento dello stesso e, in caso di verifica positiva, avvia il procedimento istruttorio;
- eventuali richieste di chiarimenti al segnalante e di integrazione di informazioni e documenti avvengono di norma attraverso il sistema tramite un meccanismo di scambio di messaggi interno ad esso;
- il dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione (anche tramite un componente del gruppo di lavoro di cui si avvale) effettua l'analisi della segnalazione e del Piano di prevenzione della corruzione dell'amministrazione oggetto della segnalazione;
- il dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione sottopone gli atti al Consiglio per la valutazione in merito all'opportunità di proseguire l'istruttoria. Il Consiglio può anche richiedere ulteriori chiarimenti al dirigente dell'Ufficio vigilanza anticorruzione;
- sulla base dell'orientamento del Consiglio, l'Autorità:
 - se si tratta di una ipotesi di reato o di danno erariale, invia la documentazione all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti;
 - se si tratta di una ipotesi di discriminazione, invia la documentazione al Dipartimento della funzione pubblica.
- l'Autorità si riserva di procedere alla pubblicazione dei dati di sintesi relativi al numero di segnalazioni ricevute ed istruite, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

Modulo per la segnalazione di condotte illecite da parte del dipendente pubblico ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001

Dati del segnalante

Nome del segnalante*:	
Cognome del segnalante*:	
Codice Fiscale*:	
Qualifica servizio attuale*:	
Incarico (Ruolo) di servizio attuale*:	
Unità Organizzativa e Sede di servizio attuale*:	
Qualifica servizio all'epoca del fatto segnalato*:	
Incarico (Ruolo) di servizio all'epoca del fatto segnalato*:	
Unità Organizzativa e Sede di servizio all'epoca del fatto*:	
Telefono:	
Email:	

Se la segnalazione è già stata effettuata ad altri soggetti compilare la seguente tabella:

Soggetto	Data della segnalazione	Esito della segnalazione
	gg/mm/aaaa	
	gg/mm/aaaa	
	gg/mm/aaaa	
	gg/mm/aaaa	
	gg/mm/aaaa	

Se no, specificare i motivi per cui la segnalazione non è stata rivolta ad altri soggetti:

--

Dati e informazioni Segnalazione Condotta Illecita

Ente in cui si è verificato il fatto*:	
Periodo in cui si è verificato il fatto*:	
Data in cui si è verificato il fatto:	
Luogo fisico in cui si è verificato il fatto:	
Soggetto che ha commesso il fatto: Nome, Cognome, Qualifica (possono essere inseriti più nomi)	
Eventuali soggetti privati coinvolti:	
Eventuali imprese coinvolte:	
Modalità con cui è venuto a conoscenza del fatto:	
Eventuali altri soggetti che possono riferire sul fatto (Nome, cognome, qualifica, recapiti)	
Area a cui può essere riferito il fatto:	
- Se 'Altro', specificare	
Settore cui può essere riferito il fatto:	
- Se 'Altro', specificare	

Descrizione del fatto*:

--

La condotta è illecita perchè:

- Se 'Altro', specificare

Allegare all'email (oltre al presente modulo) la copia di un documento di riconoscimento del segnalante e l'eventuale documentazione a corredo della denuncia.

Il segnalante è consapevole delle responsabilità e delle conseguenze civili e penali previste in caso di dichiarazioni mendaci e/o formazione o uso di atti falsi, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 76 del d.P.R. 445/2000

Invia modulo

SEGNALAZIONI DI ILLECITI E TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO

L'ITALIA INVESTE NEL *WHISTLEBLOWING* IMPORTANTE STRUMENTO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. Introduzione

di Raffaele Cantone

1. *Whistleblower* è il nome inglese del dipendente che, dall'interno del proprio ente di appartenenza (pubblico o privato), segnala condotte illecite non nel proprio interesse individuale, ma nell'interesse pubblico, perché non venga pregiudicato un bene collettivo: letteralmente tradotto sarebbe il "soffiatore nel fischiello".

A fronte di questa "missione" così importante che gli viene riconosciuta, va chiarito subito che nell'esperienza amministrativa italiana il *whistleblower* (che potremmo tradurre al momento segnalante) viene, invece, spesso etichettato con qualificazioni poco gratificanti, quali quelle di spione, delatore, traditore, e circondato da diffidenza, sia da parte dei vertici dell'ente che da parte dei propri colleghi.

Questi appellativi negativi non si pongono certamente in linea con lo spirito che ha animato il legislatore della Legge anticorruzione (art. 1, co. 51, L. 190/2012), il quale, attingendo in particolare dall'esperienza anglosassone, ha inteso introdurre anche in Italia questo "nuovo modo" di essere dipendente pubblico, che con le sue segnalazioni può richiamare l'attenzione di autorità interne o esterne su condotte di illegalità, riconducibili a una qualificazione lata di corruzione – e cioè le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati -, con il precipuo fine di riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui "binari della legalità", in un'ottica di prevenzione della corruzione.

Certamente l'istituto è nuovo ed estraneo alla nostra cultura: talmente estraneo che nel vocabolario della lingua italiana non vi è al momento nemmeno una parola per dare un nome a questa persona. A tal proposito – proprio per aiutare la "nazionalizzazione" dell'istituto e farlo conoscere ai nostri giovani, classe dirigente del futuro – oggi in accordo con il MIUR (nell'ambito dell'intesa che vede anche la partecipazione della DNA e della SNA) lanciamo un "concorso di idee" per la ricerca del nome da dare al *whistleblower* nostrano, aperto a tutti gli studenti delle scuole superiori.

Qualche responsabilità sulla difficoltà ad accettare l'istituto potrebbe magari essere ricondotta anche alla norma che, proclamando il principio, non è ancora in grado di assicurare un'adeguata tutela al segnalante.

Rimane il fatto che le aspettative del legislatore del 2012 sono andate deluse: l'accoglienza che ha ricevuto il *whistleblowing* nell'ordinamento italiano non è certamente esaltante. Complessivamente, i pubblici dipendenti non avvertono il suo utilizzo come strumento di prevenzione della corruzione, non vogliono creare problemi ai colleghi che potrebbero essere coinvolti in affari illeciti, sono diffidenti sulla possibilità che il sistema possa garantire loro veramente una tutela, ritenendo che per poter funzionare e creare un clima "favorevole" alle segnalazioni ci sia bisogno di assicurare sempre l'anonimato al segnalante.

2. Molti sono gli obiettivi dell'iniziativa che oggi si presenta

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è divenuta destinataria di segnalazioni di *whistleblowing* provenienti anche dalle altre amministrazioni pubbliche in virtù del d.l. 90/2014.

Da allora ha definito una procedura per esaminare queste segnalazioni e contribuire, dalla prospettiva della prevenzione, all'attività di contrasto alla corruzione.

Mediante *slides* predisposte dalla Dott.ssa Anna Corrado (magistrato amministrativo presso il Tar Campania, con il rango di esperto del Consiglio dell'Autorità) si intende dare conto della consistenza delle segnalazioni ricevute: saranno illustrate le risultanze del primo monitoraggio realizzato sulle segnalazioni presentate all'A.N.AC., delineando le caratteristiche del soggetto segnalante, la sua provenienza geografica e il settore di appartenenza alla P.A., la tipologia delle condotte segnalate, fino a esaminare l'esito delle segnalazioni medesime. Questa indagine sarà completata dall'illustrazione del monitoraggio svolto su un piccolo campione di amministrazioni da noi individuate (comunque significative della realtà amministrativa del Paese), al fine di cogliere lo stato di applicazione della disciplina e la tipologia di condotte segnalate.

Ciò in quanto si crede nell'utilità del *reporting*. Quest'attività in primo luogo permette all'Autorità di comprendere eventuali disfunzioni e irregolarità e di migliorare l'efficacia della nostra azione amministrativa. L'A.N.AC. dunque si è proposta di valutare la procedura di trattamento delle segnalazioni, alla ricerca di un suo miglioramento.

Vi è però un'altra funzione del *reporting*, che ha rilevanza esterna: quella di dar conto ai cittadini delle attività pubbliche che compiamo, così da consentire un controllo diffuso su di esse.

L'incontro di oggi è anche importante per annunciare/ che l'auspicio espresso nelle nostre Linee guida approvate con determina n. 6 del 28 aprile 2015 finalmente è stato conseguito: è stata predisposta una piattaforma informatica di ricezione delle segnalazioni di *whistleblowing*, utile a garantire una riservatezza dell'identità del segnalante migliore di quanto non possa essere consentita tramite il trattamento cartaceo di esse. Non appena sarà aggiudicata la gara bandita per affidare il contratto di appalto di manutenzione, questa piattaforma sarà utilizzata dall'Autorità e sarà messa in *open source*, così da consentire a ogni P.A. di risparmiare sull'investimento di risorse umane e finanziarie nel dotarsi di uno strumento che la Legge 190/2012 impone come obbligatorio. L'evento di oggi comprende dunque anche una piccola breve *demo* – predisposta dagli Uffici informatici dell'Autorità e illustrata dal Dott. Vincenzo Bonetti, dal Dottor Guglielmo Longobardi e dall'Ingegnere Stefano Fuligni – per dare conto della funzionalità del sistema digitalizzato.

In terzo luogo, si è consapevoli – a seguito dell'esperienza maturata in questi 18 mesi di attività – che il punto debole dell'istituto, come accolto nell'ordinamento italiano, oggi è costituito dalla situazione di svantaggio in cui si trova il whistleblower. Spesso egli deve affrontare, oltre al discredito interno, anche misure di discriminazione inflitte dai superiori, senza che ci siano idonei canali di informazione dell'autorità che deve verificare la legalità e la regolarità dei procedimenti disciplinari che ne derivano. Scopo di questa iniziativa è di valorizzare il lavoro congiunto avviato in via di prassi dagli Uffici dell'ANAC (in particolare dalle dirigenti dott.sse Nicoletta Torchio e Antonina Magnotti) con l'Ispettorato della Funzione Pubblica per l'analisi congiunta dei trattamenti discriminatori subiti dai *whistleblowers* nell'occasione di segnalazioni di condotte di corruzione e l'individuazione della miglior tutela da garantire ai *whistleblowers*.

Il Ministro Marianna Madia firmerà con me l'intesa che formalizza questa collaborazione interistituzionale.

Occorre anche tener conto che la condizione di debolezza (anche psicologica) del *whistleblower* richiederebbe un trattamento “integrato”, una sua “presa in carico” dal momento in cui egli incomincia a valutare l’opportunità di segnalare a quando gli effetti della segnalazione si manifestano, passando per la stessa presentazione della segnalazione.

In altri ordinamenti (quello olandese e quello sloveno, per esempio) vi sono strumenti “di accompagnamento” (privatistici o pubblicistici) che spiegano al segnalante se si possa segnalare (ovvero se il fatto rientri nell’ambito di applicazione della norma), come scrivere la segnalazione, come accompagnarla con la opportuna documentazione utile a dare concretezza e consistenza ai fatti che si segnalano, come difendersi da trattamenti di *retaliation*.

Nell’ordinamento italiano tutto ciò non esiste ancora. L’opera di “accompagnamento” del *whistleblower* italiano è in parte assicurata dalla collaborazione intessuta dall’Autorità con Libera e con *Transparency International* Italia, grazie alla stipulazione di due accordi di cooperazione specificamente incentrati su questo tema.

Nicoletta Parisi (Consigliere di questa Autorità) darà brevemente conto del contesto internazionale in cui è nato questo istituto, delle criticità che esso presenta e delle soluzioni che potrebbero essere apprestate alla luce della prassi.

La dott.ssa Maria Giuseppina Greco (nostra funzionaria, dell’Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture) ci dirà del relevantissimo ruolo che ricopre il responsabile della prevenzione della corruzione nella gestione del “processo” di *whistleblowing* e del triplice rapporto che deve interessare: con il segnalante, con i vertici dell’ente di appartenenza e con l’ANAC.

La dott.ssa Laura Valli (funzionaria della Banca Mondiale, distaccata presso l’ANAC. come esperta del Consiglio) ci dirà dell’esperienza di altri ordinamenti di Paesi europei e non, membri dell’OCSE, organizzazione internazionale intergovernativa, con la quale vi è ormai una non breve e trascurabile consuetudine di cooperazione.

3. Soprattutto si intende riaffermare con forza – al di fuori di sterili polemiche – che **l’istituto del *whistleblowing* è uno strumento insostituibile di prevenzione della corruzione**, come ci dimostra peraltro l’esperienza: *Snowden*, che ha rivelato alcuni programmi di sicurezza statunitensi e britannici; *Ellsberg*, che svelò alcuni eventi e retroscena della guerra nel Vietnam; *Assange* promotore di *Wikileaks*, e altri la cui identità è rimasta riservata, come nel caso *Panama Papers* e della *Volkswagen*, ossia come ci dimostra la prassi di Stati nei quali l’istituto non è così giovane e ha avuto modo di consolidarsi.

Esso consente – se sostenuto dalla “cultura dell’ente” improntata a trasparenza e integrità – di far emergere situazioni di disfunzione, di irregolarità e, infine, di illegalità che nuocciono all’efficacia dell’azione amministrativa e che rischiano di trascinare l’ente di fronte al giudice penale e, peggio ancora, di essere oggetto nella sua globalità - magari per il comportamento di uno o di pochi - di discredito anche molto pesante.

Esso, insomma, dà corpo a quella riforma copernicana nei rapporti fra PA e cittadino imboccata con la Legge 190/2012: il controllo diffuso del cittadino, anche nella veste di dipendente dell’amministrazione, sull’operato pubblico.

Per questa somma di motivi l’Autorità che presiedo sta investendo energie nel tentativo di far penetrare l’istituto nella cultura dei cittadini e dell’amministrazione pubblica, intendendo sostenere ogni utile sforzo dell’amministrazione italiana in questa direzione.

II. La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell'istituto

di Nicoletta Parisi

4. C'è nella **Comunità internazionale un generale consenso che sia necessaria una legislazione di protezione effettiva del whistleblower**, al fine di favorire l'integrità dell'ente, pubblico o privato che esso sia, dal quale emerge la segnalazione. Si è consci che occorre favorire la consapevolezza del dipendente di interpretare – segnalando – la volontà del vertice politico-decisionale dell'ente; che il segnalare è atto che va incoraggiato, e dunque non pregiudizievole per la vita personale e professionale del *whistleblower*, ma anzi possibilmente da premiare.

Dunque viene da lontano la norma italiana che tutela il dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico o segnala all'Autorità Nazionale Anticorruzione così come viene da lontano l'intero impianto di prevenzione della corruzione entro il quale si inserisce questa previsione.

Viene, dal contesto delle relazioni internazionali al quale anche il nostro Paese partecipa; e vi partecipa in modo sempre più convinto, mettendo in campo energie nuove rispetto al passato, nella consapevolezza che la strada della prevenzione è difficile, richiede costanza, determinazione e un certo grado di ottimismo.

A proposito della prassi internazionale menziono la Convenzione NU contro la corruzione (Merida, 2003, in vigore per l'Italia nell'ottobre 2009): il suo art. 33 contiene una disposizione con la quale gli Stati contraenti manifestano l'intenzione di inserire nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da trattamenti ingiustificati coloro che - in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti - segnalino alle autorità competenti fatti concernenti reati ricompresi nell'ambito di applicazione della Convenzione stessa.

A livello continentale euro-atlantico ricordo la prassi applicativa della Convenzione OCSE (del 1997) sulla lotta alla corruzione di pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali, che consiste in raccomandazioni (del 1998, del 2009, del 2010, del 2014) indirizzate agli Stati parti per suggerire interventi volti a rendere il tessuto normativo nazionale più aderente alle esigenze di prevenzione della corruzione tramite il *whistleblowing*.

A livello regionale europeo la collaborazione sortisce effetti maggiormente stringenti: la Convenzione "civile" contro la corruzione stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa contiene una disposizione (art. 9) che vincola le Parti contraenti a dotarsi di una legislazione a protezione di colui che segnali fatti in buona fede, essendosi ragionevolmente formato la convinzione di prassi o episodi corruttivi legati all'attività dell'ente. L'organo di valutazione dell'adempimento degli Stati membri (cd. GRECO) ha in più occasioni richiamato l'Italia al rispetto di quest'adempimento. Nel quadro dell'Unione europea si segnala la ferma presa di posizione della Commissione che – nel redigere le linee di una «Politica globale dell'UE contro la corruzione» – individua, fra le iniziative in materia di prevenzione, la necessità di stimolare il necessario dialogo tra il settore pubblico e il settore privato, di modo che gli enti dispongano di chiare norme per la denuncia delle irregolarità, stabiliscano, cioè, la procedura che un dipendente deve seguire qualora venga a conoscenza di una condotta corruttiva all'interno dell'ente; e in modo che si dotino di misure di formazione e di controllo dell'applicazione di tali norme, al fine di

trasmettere il messaggio inequivocabile che la corruzione è un fenomeno inaccettabile e di incoraggiare i dipendenti a denunciare tali pratiche.

E' di maggio di quest'anno la proposta di direttiva di armonizzazione della materia presentata dal Parlamento europeo, affinché le diversità delle legislazioni nazionali non determinino, entro lo stesso spazio europeo, discriminazioni nel trattamento del *whistleblower*.

5. Il problema vero è che lo **statuto di protezione del *whistleblower* presenta elementi di grande complessità.**

Vi è anzitutto da osservare che la norma internazionale, anche quando vincolante, è redatta in modo vago poiché fa ricorso a espressioni quali quelle di “motivi ragionevoli” posti a fondamento della decisione del dipendente di riferire, di “efficace protezione” di quest'ultimo, di “buona fede”. Manca una definizione condivisa di *whistleblowing*, tanto è vero che – come si dirà da altri oggi – ogni ordinamento nazionale adotta una propria qualificazione, alcuni ristretta al solo ambito pubblicistico, altri estesa anche al privato. Tutto ciò accorda all'interprete interno, chiamato ad applicare la norma internazionale, un margine di discrezionalità suscettibile di radicare trattamenti differenziati, abusi, valutazioni non equilibrate dell'evento a fondamento della segnalazione.

Ma vi sono soprattutto problemi di natura sostanziale: il *whistleblowing* scatena conflitti di interesse e coinvolge lealtà dovute a situazioni e *status* tutti in astratto di pari valenza, percorsi da tensioni reciproche. La disciplina chiamata a intervenire in materia deve infatti valutare: l'interesse pubblico alla emersione di azioni illecite, ma anche l'integrità dell'ente; l'autorità dei pubblici poteri e la reputazione di persone che si pretende essere responsabili di condotte corruttive; infine e complessivamente la preservazione delle caratteristiche di democraticità di una società.

E' per esempio assai difficile attuare un bilanciamento fra il diritto dell'ente a pretendere fedeltà, riservatezza e discrezione da parte dei propri dipendenti (funzionale al mantenimento dell'integrità dell'ente, ovvero – quando si tratti di persona pubblica – dell'autorità di esso) e il diritto alla libertà di espressione in tutte le sue dimensioni (in quella che si definisce attiva: la libertà del singolo di esprimere il proprio pensiero, anche divulgando informazioni interne all'ente alle cui dipendenze lavora; come in quella che si definisce passiva: il diritto della collettività di conoscere informazioni che rivestono un interesse pubblico).

Ancora, è evidente il conflitto fra diritto a comunicare condotte o fatti (ovvero rischi di essi) corruttivi entro l'ente, diritti delle persone (fisiche e giuridiche) a vario titolo coinvolte nella situazione e diritto alla riservatezza a fronte dell'esigenza di “trattare” i dati relativi all'evento (e alle modalità del loro trattamento). Esemplificando soltanto, si richiamano qui i problemi relativi alla liceità, proporzionalità, sicurezza del trattamento dei dati relativi a una denuncia, nonché alla trasferibilità di questi anche verso agenzie pubbliche ed enti privati di Paesi terzi; ai tempi di conservazione dei dati; ai diritti del denunciato (a essere informato; a opporsi al trattamento; ad accedere, rettificare e cancellare dati); alla accettabilità di anonimato del denunciante.

III. L'esperienza degli altri Paesi OCSE di Laura Valli

6. L'istituto del *whistleblowing* è riconosciuto nell'ambito della comunità internazionale come **meccanismo essenziale alla emersione di illeciti di interesse pubblico** e alla conseguente capacità dei paesi di contrastarli. Sono infatti i dipendenti di

una organizzazione (pubblica o privata) i soggetti più facilmente in grado di osservare episodi di corruzione e mala gestione ed è grazie alle loro segnalazioni che molti degli scandali finanziari degli ultimi anni sono stati perseguiti. Ed è la possibilità di segnalare la violazione di illeciti senza temere ritorsioni che contribuisce ad una società aperta e tollerante, dove ciascuno fa propria la responsabilità di creare una cultura di fiducia e integrità.

Tuttavia, vi è altrettanta consapevolezza del fatto che molto resta ancora da fare per sviluppare un tale clima culturale.

Due sono gli ostacoli più diffusi all'attività di segnalazione: la paura di subire ritorsioni da parte di datori di lavoro e colleghi e la sfiducia nella risposta alle questioni segnalate, ovvero che qualcosa verrà fatto.

Due sono, di conseguenza, anche le condizioni che ogni ordinamento che voglia promuovere con serietà questo istituto dovrebbe garantire: la chiarezza del processo e la certezza della protezione.

7. Nel 2014, l'OCSE ha effettuato una ricognizione delle legislazioni nazionali in materia di *whistleblowing* attraverso un sondaggio su 32 dei propri Paesi membri. Questo rapporto fornisce spunti di comparazione tra le varie legislazioni e suggerisce alcune *best practices* che verranno illustrate in questa sede.

Il primo dato rilevante è che, a partire dal riconoscimento internazionale (Nazioni Unite, OCSE, G20), l'istituto ha guadagnato trazione a livello dei singoli Paesi soprattutto negli ultimi 5 anni. Mentre alcune componenti essenziali dell'istituto del *whistleblowing* sono presenti nella maggioranza delle legislazioni OCSE prese in esame, molte sono le differenze attorno alle quali ruota il dibattito e la concreta attuazione dell'istituto.

La grande maggioranza dei Paesi OCSE analizzati nello studio ha adottato una qualche normativa per la protezione del *whistleblowing* nel settore pubblico (circa l'80%). Dei 32 Paesi OCSE che hanno risposto al sondaggio del 2014, però, solo 13 risultano aver adottato un **testo legislativo dedicato esclusivamente ed in modo comprensivo alla regolazione del *whistleblowing***, mentre la maggior parte ha optato per singole disposizioni normative contenute in una o più leggi (leggi anticorruzione, leggi sulla concorrenza, sul rapporto di lavoro nel pubblico impiego, ecc.).

Una delle considerazioni del rapporto OCSE è che una tale frammentazione della disciplina sul *whistleblowing* tende a creare un sistema di tutela complicato e di difficile comprensione per il dipendente pubblico alle prese con il dilemma se segnalare o meno. Al contrario, un singolo testo normativo che disciplini la materia in modo comprensibile ed esaustivo appare lo strumento più idoneo a regolare il complesso processo del *whistleblowing*, garantendo maggiori certezze a tutti i soggetti coinvolti.

Con riguardo alle condotte segnalabili, le applicazioni concrete dei sistemi OCSE analizzati nello studio citato raccomandano una soluzione di equilibrio tra le due tendenze: né troppo descrittiva – che richiederebbe al potenziale segnalatore una conoscenza giuridica e/o capacità interpretative non comuni - ma neppure troppo generica – che aumenterebbe a dismisura il numero delle segnalazioni e si presterebbe alle possibilità di abuso del sistema.

Le caratteristiche essenziali dell'attività protetta riconosciute dalle convenzioni internazionali e dalla maggioranza delle corrispondenti legislazioni dei paesi OCSE sono:

- a) La dimensione del pubblico interesse che l'attività illecita deve rivestire in contrapposizione all'interesse personale. Tutti i paesi OCSE che hanno partecipato al sondaggio del 2014- ad eccezione del Portogallo- riconoscono come oggetti di segnalazione protetta tutte le violazioni di legge, regolamenti ed altre regolamentazioni minori nel settore pubblico.
- b) La buona fede che deve accompagnare l'attività di segnalazione. Una buona pratica riconosciuta a livello internazionale è la presunzione della buona fede nel segnalatore fino a prova contraria. Così come il criterio della ragionevolezza deve essere riportato al comportamento e alle conoscenze del segnalante al momento della segnalazione.

Riguardo ai **meccanismi di segnalazione**, idealmente, un'organizzazione che promuova non solo a parole una cultura aperta alla ricezione di segnalazioni da parte dei propri dipendenti, offrirà ai propri dipendenti la possibilità di scelta tra diversi canali di segnalazione, interni ed esterni, da utilizzare in base alle circostanze specifiche.

Alcune legislazioni (circa il 35% dei Paesi coinvolti nel sondaggio) hanno optato per una gerarchia dei meccanismi di segnalazione dei *whistleblowers*: la segnalazione dovrà prima essere proposta internamente all'ente e solo successivamente il *whistleblower* potrà adire le vie esterne, lasciando il ricorso alla stampa come ultima risorsa. Il passaggio dal canale interno a quelli esterni comporterà, in taluni casi, un incremento dell'onere della prova che il *whistleblower* dovrà soddisfare per ottenere la tutela.

La maggior parte dei Paesi analizzati, compresa l'Italia, offre invece ai *whistleblowers* la possibilità di scegliere tra meccanismi di segnalazione diversi senza il rispetto di alcuna gerarchia.

Per quanto riguarda la **protezione dell'identità del segnalante**, la possibilità di avvalersi dell'anonimato è tema assai dibattuto: alcuni lo considerano come uno strumento necessario per incoraggiare il *whistleblowing*, mentre altri rimangono scettici.

Si sostiene, ad esempio, che l'anonimato aumenterebbe il numero delle segnalazioni e ne diminuirebbe l'affidabilità, rendendo il sistema meno credibile ed efficace; che le istruttorie sui casi segnalati verrebbero rese più difficili a causa di informazioni insufficienti e opzioni limitate per ottenere ulteriori informazioni dal segnalante. Esistono anche preoccupazioni per quanto riguarda l'abuso del sistema (segnalazioni "irresponsabili" o accuse vendicative) e per le maggiori difficoltà che l'anonimato presenta in riferimento all'adozione di misure di protezione. Queste differenze di opinione sull'anonimato sono riflesse nelle legislazioni dei Paesi OCSE: attualmente, segnalazioni anonime sono ammesse in poco più della metà dei paesi presi in esame.

L'alternativa all'anonimato prevista dalla maggior parte dei sistemi di protezione del *whistleblower* è quella della protezione dell'identità del segnalante.

Tale protezione può subire limitazioni, come nel caso degli Stati Uniti, dove la divulgazione dell'identità del *whistleblower* può avvenire (previa comunicazione allo stesso *whistleblower*) in caso di un imminente pericolo per la salute pubblica, la sicurezza o la violazione di una legge penale.

Molti ordinamenti prevedono sanzioni per la divulgazione dell'identità del segnalante al di fuori dei casi previsti dalla legge. In Australia, ad esempio, tale violazione

è punita con il carcere fino a 6 mesi, mentre in Corea la pena detentiva può raggiungere i tre anni.

Alcuni ordinamenti si preoccupano di contemperare la protezione dell'identità del *whistleblower* con le esigenze investigative delle autorità preposte all'accertamento dell'illecito e con il diritto di difesa dell'accusato. Es: Italia e Irlanda dove la divulgazione dell'identità del *whistleblower* è ammessa quando necessaria per l'effettivo svolgimento delle indagini riguardanti l'attività illecita denunciata.

Rispetto alla **protezione da ritorsioni**, la maggioranza dei Paesi OCSE che ha preso parte al sondaggio del 2014, prevede una tutela per il segnalante dalle tipiche azioni ritorsive da parte del datore di lavoro (licenziamento, trasferimenti, cambio di mansioni, riduzione di retribuzione o benefici, richiesta di esami medici).

La tutela viene rafforzata in alcuni Paesi dalla previsione di uno spazio temporale durante il quale la tutela stessa deve essere garantita. In Belgio, per esempio, il *whistleblower* è protetto da ritorsioni fino a 2 anni successivi alla conclusione della vicenda giudiziaria o amministrativa scaturita dalla segnalazione.

Ma l'elemento più rilevante della tutela riguarda senza dubbio la regolamentazione dell'onere della prova nel procedimento relativo all'azione di ritorsione. Molti Paesi, ad eccezione della Germania, accettano la buona pratica di addossare al datore di lavoro l'onere di provare che l'eventuale azione nei confronti del dipendente-segnalante sia stata presa indipendentemente dall'azione di segnalazione.

Come è noto, segnalare illeciti può avere conseguenze disastrose per il segnalante: dall'emarginazione professionale alla perdita dei mezzi di sussistenza.

Oltre al possibile danno finanziario e di reputazione, i segnalanti rischiano una stigmatizzazione che spesso li accompagna per il resto della loro vita lavorativa.

Al fine di ovviare a tali danni e contrastare la cultura del silenzio, molti paesi hanno introdotto forme varie di **incentivi** per i segnalanti, che vanno da forme di riconoscimento più o meno pubbliche a vere e proprie ricompense finanziarie. Queste ultime possono essere corrisposte ai *whistleblowers* come ricompensa per aver fornito segnalazioni utili al perseguimento di reati (come negli USA), oppure come forme di risarcimento per i costi materiali e morali sopportati dal denunciante (per esempio, spese legali o mediche).

Anche qui non mancano le obiezioni. Si ritiene, da parte di molti, che le denunce debbano essere motivate esclusivamente dal senso civico del segnalante e dal pubblico interesse perseguito.

Si aggiunge anche che gli incentivi finanziari confliggerebbero con quella che dovrebbe essere la motivazione primaria del segnalante, ossia il bene pubblico.

Solo il 30% dei Paesi OCSE che hanno risposto al sondaggio del 2014 hanno previsto una qualche forma di ricompensa, morale o materiale, per i *whistleblowers*. Tra questi Israele, che prevede il conferimento di un certificato di merito al pubblico ufficiale che, in buona fede, ha segnalato un illecito che si è rivelato fondato. Altra esperienza degna di nota è il "*National Integrity Award*" lanciato nel 2015 dal capitolo irlandese di *Transparency International* per il riconoscimento di individui e organizzazioni che hanno contribuito alla causa della pubblica integrità mediante la denuncia di illeciti.

8. Due esperienze da cui imparare.

Il Regno Unito. *Public Concern at Work* (PcaW) è un'organizzazione non profit fondata nel 1993. Nel corso degli ultimi 20 anni, attraverso la hotline messa a disposizione da PcaW, oltre 14.000 segnalatori o potenziali segnalatori hanno ricevuto sostegno nel loro difficile cammino dai consulenti di PcaW, per la maggior parte avvocati ed esperti di risorse umane.

Nel 2013, PcaW ha pubblicato uno studio su 1.000 casi di *whistleblowers* che si sono rivolti all'organizzazione in momenti diversi della loro azione di segnalazione. Alcuni dei risultati vengono qui di seguito elencati:

- a) il *whistleblower* è un professionista che ha lavorato in una certa organizzazione per meno di due anni e che ha osservato per un periodo di circa sei mesi il verificarsi di un illecito che lede un interesse pubblico;
- b) il 60% del campione di *whistleblowers* non ha ricevuto alcuna risposta alla segnalazione da parte della dirigenza. Del restante 40% che ha ottenuto una risposta, si è trattato di atti formali di ritorsione come retrocessioni, sospensioni o azioni disciplinari;
- c) la probabilità che una indagine sui fatti denunciati venga avviata aumenta in modo significativo con il numero delle segnalazioni fatte dallo stesso *whistleblower* (dal 20% con la prima segnalazione al 52% con la terza), ma parallelamente aumenta anche la probabilità che il *whistleblower* venga licenziato o sottoposto a rappresaglia;
- d) il 16% dei segnalatori ha avuto problemi di salute durante il percorso di segnalazione. Tra loro, il 20% si recava ancora al lavoro, mentre l'80% era in aspettativa per malattia;
- e) il 54% del campione di *whistleblowers* ha affermato che il comportamento illecito o pericoloso è cessato.

Questi risultati non sono certo entusiasmanti. C'è da tenere presente che stiamo parlando della legislazione riconosciuta universalmente come la più completa in Europa e tra le più significative nel mondo. I risultati indicano che se è vero che ci sono progressi sul fronte delle risposte agli illeciti segnalati, rimane il fatto che i *whistleblowers* pagano ancora un prezzo troppo alto per le loro azioni di segnalazione.

I Paesi Bassi. Il 1° marzo 2016, la Camera Alta del Parlamento dei Paesi Bassi ha adottato una legge istitutiva della “Casa del Whistleblower” che introduce una protezione legale per dipendenti pubblici e privati che segnalano condotte illecite sul luogo di lavoro.

La “Casa” è divisa in una sezione “consultiva” ed una “investigativa”, tenute rigorosamente separate.

La prima ha il compito di accompagnare i potenziali segnalanti nel percorso fornendo informazioni sui meccanismi di segnalazione e modalità del procedimento di tutela. La sezione investigativa può invece, su richiesta del dipendente, avviare un'inchiesta sia sull'illecito segnalato che sugli eventuali atti di ritorsione. Perché ci sia tutela giuridica, la segnalazione deve soddisfare i requisiti di ragionevolezza e buona fede. La denuncia inoltre deve prima essere presentata internamente al datore di lavoro. Solo a

seguito della mancata considerazione della segnalazione da parte del datore di lavoro si potrà attivare la sezione investigativa della “Casa”.

Tra gli spunti interessanti la previsione di una specifica azione di supporto a chi si trova nel dilemma etico di segnalare oppure ignorare una fatto di cui sia venuto a conoscenza. Elemento essenziale, questo, perché la segnalazione non è una “azione”, bensì un “processo” che può durare un tempo considerevole, durante il quale il soggetto potenziale segnalante si trova, spesso da solo, a gestire una certa pressione individuale e sociale.

Altro interessante elemento è la previsione di una gerarchia procedurale nelle segnalazioni.

La decisione di rivelare illeciti è, come visto, spesso difficile. Rassicurare i potenziali segnalatori che le loro preoccupazioni saranno ascoltate e che la loro scelta di farsi avanti troverà sostegno e tutela è fondamentale per il corretto funzionamento e l'integrità di una organizzazione e della società nel suo complesso.

IV. La disciplina italiana e le prospettive di riforma

di Anna Corrado

9. L'art. 1, comma 51 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione” e più nota come “legge anticorruzione” (“Legge Severino”) ha inserito **l'articolo 54bis nel corpo del Testo Unico del Pubblico Impiego (T.U.P.I., d. lgs. 165/2001)** introducendo un regime di speciale tutela del pubblico dipendente che denuncia all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti o ancora all'A.N.AC. ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia stato spettatore diretto in ragione del rapporto di lavoro.

La disposizione mira a garantire il dipendente da possibili misure discriminatorie che potrebbero originare dalla denuncia effettuata.

Oltre al divieto di ritorsioni, la norma dispone che l'identità del segnalante non vada rivelata senza il suo consenso, a meno che la conoscenza della identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato e la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, proprio sulla segnalazione ricevuta.

L'articolo 54bis prevede anche il coinvolgimento del Dipartimento della funzione pubblica in caso di adozione di misure discriminatorie, segnalate queste ultime dallo stesso soggetto che ha già denunciato condotte illecite ovvero segnalate dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le dette condotte sono state poste in essere.

Per completezza va ricordato che la menzionata tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione, imponendosi peraltro alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente pubblico.

Proprio quale misura di prevenzione della corruzione, essa ha quindi trovato posto e disciplina nel Piano Nazionale Anticorruzione con l'indicazione alle pubbliche amministrazioni di adottare i necessari accorgimenti tecnici per garantire la detta tutela del dipendente e ciò a mezzo della introduzione di obblighi di riservatezza nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.).

Oltre alla richiamata disposizione, deve qui ricordarsi che nel nostro ordinamento segnalare condotte illecite, quindi, avere un comportamento collaborativo, rientra tra gli obblighi di condotta previsti nel Codice di comportamento dei pubblici dipendenti (d.P.R. 62/2013), che espressamente impone, infatti, al dipendente di segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

10. **A completamento della disciplina nazionale in materia di *whistleblowing*, vanno menzionate le Linee guida adottate dall'A.N.AC. con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 con cui l'Autorità ha inteso, da una parte, delineare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 54 *bis* richiamato e, dall'altra, fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano condotte illecite; nonché, dare conto delle procedure sviluppate da A.N.AC., per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei propri dipendenti che dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione.**

11. Infine, non può non farsi un richiamo alle **prospettive di riforma dell'istituto**, considerato che un importante contributo verso una applicazione più "piena e partecipata" dell'istituto in questione potrebbe giungere dalla riforma dell'art. 54*bis* del T.U.P.I. recata da appositi disegni di legge ora al vaglio del Senato, con il quale espressamente si estende la disciplinare anche al settore privato.

Solo per citare alcune delle novità che potrebbero essere introdotte in futuro mette conto qui di ricordare la regola per cui a ricevere le segnalazioni sarà il RPC e che la tutela sarà garantita al pubblico dipendente che nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, in buona fede, segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Inoltre, di grande rilevanza, la impossibilità, in futuro, di utilizzare la segnalazione nel corso del procedimento disciplinare se il segnalante non dà il suo consenso, anche quando la segnalazione sia l'unico evento che abbia fatto emergere situazioni di illegalità, ciò comportando la possibilità che il nome non venga mai rivelato.

Al fine di scoraggiare condotte discriminatorie nei confronti del segnalante viene anche introdotta una sanzione amministrativa pecuniaria che va a carico del responsabile della condotta medesima, così come viene prevista una sanzione quando non è adottata la procedura per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni.

12. In disparte le prospettive di riforma, va detto che la vigente disciplina ha ricevuto da parte delle amministrazioni una applicazione che, a distanza di più tre anni dalla legge, può oggettivamente ritenersi poco soddisfacente: da una parte, infatti, deve considerarsi che quasi tutte le amministrazioni hanno adottato una procedura informatica con annesso indirizzo mail per ricevere le segnalazioni; dall'altra parte deve considerarsi che poca attenzione hanno posto alla possibilità di affiancare questa norma con percorsi di formazione in grado di avviare un cambiamento culturale capace di modificare la percezione diffusa che "soffiare nel fischiello" sia un comportamento affine alla delazione.

E' del tutto evidente che una tale "rivoluzione culturale" si può avviare solo se la persona che ha conoscenza della condotta illecita percepisca il vantaggio che dalla critica, dalla segnalazione, dalla denuncia può derivare, sia in termini individuali che collettivi.

Proprio per comprendere meglio lo stato di applicazione della disciplina in Italia il Consiglio dell'A.N.AC. ha inteso realizzare **un monitoraggio sullo "stato dell'arte"**

dell'istituto del *whistleblowing* nel nostro Paese, per capire non solo quanto le amministrazioni abbiano fatto per mettere a punto una procedura di tutela dei segnalanti, ma anche per apprezzare il più generale livello di applicazione che ha ricevuto la norma, quale misura di prevenzione della corruzione e, in particolare, per sapere quante segnalazioni sono arrivate e quali condotte illecite esse hanno riguardato.

Il monitoraggio, i cui esiti sono in allegato, si è svolto in due direzioni.

Da una parte, sono state considerate le segnalazioni pervenute all'A.N.AC. a partire dal mese di settembre 2014 fino al 31 maggio 2016, estrapolandone i dati più significativi al fine di delineare le caratteristiche del segnalante italiano e la tipologia delle condotte segnalate,

Dall'altra, è stato realizzato un monitoraggio su un campione costituito da 34 amministrazioni e 6 società pubbliche (in controllo o in partecipazione) per un totale di 40 soggetti coinvolti e intervistati, nel corso del quale oltre al dato relativo all'adozione o meno del sistema di tutela previsto dalla legge sono posti in evidenza il numero e la tipologia di segnalazioni ricevute al 31/12/2014 e nel corso di tutto il 2015.

v. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione nel *whistleblowing*

di Maria Giuseppina Greco

13. La “legge anticorruzione” e il Codice di comportamento hanno individuato nel **superiore gerarchico il soggetto interno all'amministrazione per ricevere le segnalazioni del whistleblower.**

Tale riferimento ha creato non poche difficoltà applicative, tenuto conto che spesso le condotte illecite e i casi di *mala gestio* di cui il *whistleblower* viene a conoscenza riguardano proprio i superiori gerarchici, ponendo un ostacolo operativo al segnalante e l'esigenza di individuare un altro soggetto che, compatibilmente con la funzione, possa ricevere la segnalazione.

Con l'Orientamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) n. 40 del 11 giugno 2014, tale soggetto è stato individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), poiché, come precisato nella Determinazione dell'A.N.AC. n. 6 del 28 aprile 2015, “*a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012 fa perno sul RPC a cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi*”.

L'orientamento dell'Autorità è stato ripreso anche in entrambi i disegni di legge sul *whistleblowing* in discussione al Senato della Repubblica (cfr. art. 1 del c.d. “disegno di legge Businarolo”, e art. 7 del c.d. “disegno di legge Mussini”).

14. Il RPC, pertanto, oltre al compito di adottare la misura di prevenzione di *whistleblowing* nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), ha quello di **ricevere la segnalazione del whistleblower.**

Il RPC in tal modo assume un ruolo centrale nella gestione del *whistleblowing*, che non si esaurisce in una singola azione (l'atto di segnalazione) ma si configura, dal punto di vista del RPC, come un vero e proprio processo, una successione di fasi conseguenti: dalla ricezione e dal trattamento di ciascuna segnalazione fino alla previsione e alla verifica dell'attuazione della misura inserita nel PTPC.

Nella prima fase del processo, il RPC cura la ricezione, l'analisi della segnalazione e l'avvio del procedimento istruttorio, i cui esiti saranno trasmessi, per i rispettivi profili di

competenza, all'Ufficio dei provvedimenti disciplinari, all'A.N.AC., alla Procura della Repubblica, alla Procura della Corte dei Conti o al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il presidio di questa parte iniziale del processo di whistleblowing è di fondamentale importanza, poiché consente al PRC di acquisire quell'*expertise* per cogliere le criticità del meccanismo e individuarne le migliori soluzioni, da trasporre come misure nel PTPC.

Specularmente, il RPC, proprio perché è il soggetto preposto alla predisposizione e all'aggiornamento del PTPC, che presuppone l'analisi sia del contesto esterno sia del contesto interno dell'amministrazione, attuata quest'ultima mediante l'analisi di tutti i processi organizzativi, ha una ampia base informativa, utile a trattare più efficacemente ciascuna segnalazione: il RPC conosce dove e come intervenire nei rivoli dell'organizzazione.

Sulla base informativa acquisita, il RPC, inoltre su un piano più generale, trova le leve più efficaci a rafforzare il radicamento e l'operatività dell'istituto.

Nella fase successiva a quella di prima applicazione della normativa, e in una prospettiva più moderna e corretta di prevenzione della corruzione, il RPC, sul fronte interno, dovrà trasformare il *whistleblowing* da mero adempimento burocratico a preziosa occasione per accrescere il livello di efficienza della azione amministrativa, per radicare un cambio di mentalità e un nuovo approccio a questa misura di prevenzione della corruzione nell'ente di appartenenza (da un "sistema di regole" ad un "sistema di valori").

Nel contesto esterno, invece, il RPC, dovrà diffondere la conoscenza dell'istituto, innanzitutto, per creare una robusta "rete di protezione civile" al *whistleblower*, capace di dargli il necessario supporto morale, psicologico e materiale nel gravoso percorso intrapreso.

Il presidio di tutto il "processo" di *whistleblowing* consente al RPC di acquisire maggiore consapevolezza della centralità del suo ruolo nel gestire uno strumento amministrativo insostituibile per il contenimento dei rischi di corruzione, poiché rende "trasparente" un processo vizioso e innesta un processo virtuoso, che gestito con efficacia dal RPC, nel tempo, riduce il rischio di formazione di quelle "cricche" che diffondono velenosi semi di corruzione nella pubblica amministrazione, minandone dall'interno la credibilità e l'efficienza.

Questa incisiva e "potente" misura di prevenzione della corruzione mette, infatti, il RPC nelle condizioni di andare oltre l'apparenza e di "entrare" nella condotta effettiva della propria amministrazione.

Il *whistleblower* possiede informazioni tendenzialmente più "qualificate", ossia più circostanziate, dettagliate e supportate da documentazione probatoria, che permettono al RPC di decodificare più facilmente anche quei meccanismi corruttivi più "sofisticati", che in modo opaco si sono insinuati nella struttura organizzativa e nella prassi comportamentale dell'amministrazione pubblica.

15. Nei primi anni di applicazione della normativa primaria, tuttavia, il RPC si è dovuto scontrare con le **molteplici carenze normative e i diversi aspetti di criticità** che hanno inciso sul marginale utilizzo e/o sul mal funzionamento di questo strumento di prevenzione.

Tra quest'ultimi, le interferenze dei vertici dell'amministrazione, dell'organo di indirizzo politico e la diffusa resistenza culturale nei confronti del *whistleblower*, tanto evidente da rendere ancora difficile trovare un termine italiano che non abbia l'accezione negativa di delatore o spia.

A tutt'oggi, la segnalazione, all'interno delle amministrazioni pubbliche, più che strumento di prevenzione del rischio, viene ancora percepita come un "elemento di rischio" e da una fetta di dipendenti pubblici, le condotte illecite e la *mala gestio* vengono ritenute,

non come una “deviazione” ma, come una “forma connaturale” della condotta amministrativa.

In tale contesto, per il RPC incoraggiare l’atto del *whistleblower* diventa più complicato.

Per superare le criticità evidenziate e non far perdere efficacia all’istituto, è, pertanto, di fondamentale importanza che i vertici di ciascuna amministrazione effettuino un forte investimento sul RPC, con un orizzonte temporale almeno a medio-termine, superando una gestione emergenziale e meramente burocratica del *whistleblowing* e approntando una gestione strutturale ed efficace dell’istituto giuridico.

In tal modo il RPC potrà disporre di adeguati “strumenti di lavoro”, che possono essere individuati nella piena indipendenza, nell’ampia autonomia e nella continua professionalizzazione, oltre che in una efficiente struttura a supporto, dotata di idonei strumenti informatici e formata da personale (interno) numericamente congruo e professionalmente adeguato.

16. Nell’attesa che ciascuna amministrazione migliori le condizioni interne per rendere più efficace l’azione del RPC tesa alla gestione, diffusione e rafforzamento del *whistleblowing*, l’A.N.AC. non ha fatto mancare il suo continuo supporto.

L’Autorità con l’emanazione di linee guida colma le lacune normative, fornisce indicazioni interpretative sugli snodi più problematici della norma primaria e individua soluzioni operative che semplificano la procedura per la gestione del processo di *whistleblowing*.

L’A.N.AC. con la trasmissione di atti di segnalazione al Parlamento e al Governo evidenzia i necessari interventi normativi.

Tra le numerose e significative iniziative assunte nell’ultimo anno dall’A.N.AC.: il potenziamento del “Gruppo di lavoro *whistleblowing*” con la Guardia di Finanza, la creazione di una specifica piattaforma informatica, che sarà data in riuso gratuito alle amministrazioni, permettendo loro di adattarla secondo specifiche esigenze, la stipula di protocolli di intesa con Libera e *Transparency International*-Italia e con la Procura generale presso la Corte di Cassazione.

Ancora, l’avvio di canali di interlocuzione, come la “Giornata nazionale del RPC” presso la Banca d’Italia, la previsione di misure nel PNA volte a tutelare il RPC all’interno della amministrazione, tra l’altro, dagli esponenti dell’organo di indirizzo politico, e, tra pochi giorni la sottoscrizione del protocollo con cui sarà formalizzata la proficua collaborazione tra le due Istituzioni amministrative in materia di *whistleblowing*.

Nella convinzione che la continua azione comune con i RPC rende più semplice individuare gli strumenti per radicare progressivamente l’istituto giuridico come misura di prevenzione in ciascuna amministrazione, per ridurre le resistenze nel contesto culturale del Paese, per dare all’istituto una disciplina più organica nell’ordinamento giuridico, a tutela del principio di buona amministrazione, costituzionalmente garantito, nell’obiettivo - del “Paese” - di contenere i fenomeni di corruzione e *mala gestio* nella PA e ridare ad essa nuova efficienza, credibilità e autorevolezza per affrontare le complesse sfide che un contesto oramai globalizzato richiede.



NOTE INFORMATIVE SINTETICHE

N. 21/I – 7 ottobre 2015

A.C. 1751

La protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico in Francia e nel Regno Unito

In **Francia** il *droit d'alerte* è legato in origine al diritto del lavoro, allo scopo di proteggere il dipendente che abbia reso noti atti illegali commessi dal proprio datore di lavoro, ma è stato poi esteso ad altri ambiti (sanità, ambiente, istituzioni e pubblica amministrazione) con l'adozione di analoghe norme antidiscriminatorie approvate tra il 2011 e il 2013.

L'art. [L1161-1](#) del codice del lavoro, introdotto dall'art. 9 della *Loi n. 2007-1598 du 13 novembre 2007*, stabilisce che “nessuna persona può essere scartata da una procedura di reclutamento o dall'accesso a uno stage o a un periodo di formazione in impresa, così come nessun dipendente può essere sanzionato, licenziato o essere oggetto di una misura discriminatoria, diretta o indiretta, riguardante in particolar modo remunerazione, formazione, ricollocazione, destinazione, qualificazione, classificazione, promozione professionale, mutamento o rinnovo di contratto, per aver riferito o testimoniato, in buona fede, sia al suo datore di lavoro, sia alle autorità giudiziarie o amministrative, **fatti di corruzione** di cui sarebbe venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni”. Di conseguenza, “qualsiasi rottura del contratto di lavoro che ne deriverebbe, così come ogni disposizione o atto contrario, è del tutto nullo”.

Circa quattro anni dopo, l'art. 43 della *Loi n. 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé* ha introdotto nel codice della sanità pubblica un'analogha misura antidiscriminatoria a tutela di coloro che riferiscono o testimoniano **fatti relativi alla sicurezza sanitaria dei prodotti farmaceutici** di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni (art. [L5312-4-2](#)).

Successivamente, la *Loi n. 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte*, ha introdotto nell'ordinamento interno disposizioni volte a favorire l'**esercizio del diritto di dichiarazione di allarme in materia sanitaria e ambientale**. L'art. 1 della legge stabilisce che “ogni persona fisica o giuridica ha il diritto di rendere pubblica o diffondere in buona fede un'informazione concernente un fatto, un dato o un'azione” se il soggetto ritiene che la mancata conoscenza di tali informazioni possa costituire un grave rischio per la salute pubblica o per l'ambiente.

La legge ha disposto anche l'istituzione di una "Commissione nazionale della deontologia e degli allarmi in materia di salute pubblica e di ambiente"¹, con il compito, tra gli altri, di definire i criteri di ricevibilità e di registrazione degli allarmi in materia sanitaria e ambientale raccolti da enti pubblici di ricerca e di trasmettere gli allarmi ricevuti ai Ministri competenti. La Commissione può attivarsi d'ufficio o agire su richiesta di: un membro del Governo; un deputato; un senatore; un'associazione di difesa dei consumatori, o di protezione dell'ambiente, od operante per la qualità della sanità, o di categoria; l'organo rappresentativo di un ordine professionale operante in ambito sanitario o ambientale; un ente pubblico attivo nei medesimi ambiti. Il provvedimento ha previsto inoltre misure riguardanti le **modalità di segnalazione dell'allarme in materia sanitaria o ambientale da parte di un dipendente al proprio datore di lavoro** (Codice del lavoro, artt. [L4133-1](#) - [L4133-5](#)).

L'art. 11 della medesima legge ha poi introdotto nel Codice della sanità pubblica una norma antidiscriminatoria, pressoché identica a quelle contenute nelle leggi del 2007 e del 2011 richiamate in precedenza, a tutela dei "**segnalatori di allarmi**" in campo sanitario e ambientale (Codice della salute pubblica, art. [L1351-1](#)). La dichiarazione di allarme compiuta in cattiva fede è punita con le sanzioni di cui all'art. [226-10](#) del codice penale: fino a **5 anni di reclusione** e fino a **45.000 euro** di ammenda.

Ulteriori disposizioni antidiscriminatorie sono contenute in altri due provvedimenti legislativi varati negli ultimi mesi del 2013.

L'art. [25](#) della *Loi n. 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique* (la legge sui conflitti d'interesse e sulla trasparenza della vita pubblica) protegge in ambito lavorativo chiunque riferisca o testimoni **fatti relativi a una situazione di conflitto di interessi**, di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni. Se la testimonianza è resa in cattiva fede o con l'intenzione di nuocere o con la consapevolezza dell'inesattezza, anche solo parziale, dei fatti riferiti, la persona è punita con le sanzioni di cui all'art. 226-10 del codice penale sopra richiamato.

Infine, l'art. [6 ter A](#) della *Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires* (cosiddetta *loi Le Pors*) e l'art. [L1132-3-3](#) del codice del lavoro, entrambi inseriti dall'art. 35 della *Loi n. 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, tutelano allo stesso modo, rispettivamente, il funzionario e il dipendente per aver riferito o testimoniato **fatti costitutivi di un delitto o di un crimine** di cui essi siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

Nel **Regno Unito**, il comportamento di colui che, nell'ambito di un rapporto di lavoro, riferisca circa gli atti illegittimi da altri compiuti di cui sia venuto a conoscenza (cosiddetto *whistleblowing*), è ricondotto alla fattispecie della "rivelazione protetta" (*protected disclosure*), ovvero resa nel pubblico interesse e perciò tutelata dal rischio di conseguenze ritorsive verso il suo autore. In tale ipotesi, trovano applicazione le disposizioni dell'*Employment Rights 1996*, come modificato dal *Public Interest Disclosure Act 1998* (che ha inserito nella legge del 1996 l'intera parte IV A), le cui previsioni riguardano sia il settore privato che la pubblica amministrazione. Nelle sue linee di fondo, la regolamentazione legislativa si salda ad istituti radicati nel *common law* e alla relativa elaborazione giurisprudenziale, poiché riprende dal *law of confidence* - ovvero dalle regole

¹ La Commissione è regolata dal [Décret n. 2014-1629 du 26 décembre 2014 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement](#).

applicabili ai rapporti giuridici connotati da obblighi di riserbo – le esimenti previste per la divulgazione di notizie motivata dall'interesse pubblico (*disclosure in the public interest*).

La disciplina vigente, in primo luogo, individua il **contenuto della dichiarazione meritevole di protezione** (*qualifying disclosure*). Esso è riferito al comportamento da altri posto in essere in violazione della legge penale o di obblighi particolari, ovvero suscettibile di intralciare il corso della giustizia (*miscarriage of justice*), di ledere la salute o la sicurezza di terzi, di mettere a rischio la tutela dell'ambiente, di diffondere informazioni deliberatamente false in relazione a queste condotte illecite.

Sono escluse dalla tutela – a meno che non sussista l'interesse pubblico – le dichiarazioni del lavoratore concernenti discriminazioni o molestie da lui subite. Alla categoria delle dichiarazioni protette sono altresì estranee quelle aventi a oggetto informazioni coperte dal segreto di Stato e dal segreto professionale, nonché le notizie la cui rivelazione costituisce reato (art. 43B della legge del 1996, come inserito dal provvedimento del 1998).

La protezione del *whistleblower*, dunque, sul piano oggettivo è posta in relazione al contenuto della dichiarazione come tipizzato dalla legge; sotto il **profilo soggettivo**, essa si correla alla buona fede del suo autore e alla ragionevolezza del suo comportamento nel particolare contesto in cui agisce. Per valersi della tutela di legge, la comunicazione resa dal lavoratore deve essere rivolta al **datore di lavoro** o ad altra figura responsabile all'interno all'organizzazione (*internal disclosures*), oppure ad **autorità esterne** (dalla legge definiti *prescribed persons*) investiti di compiti di regolazione o vigilanza. Una lista degli [enti pubblici](#) deputati, nei rispettivi ambiti di competenza, a ricevere tali segnalazioni (cosiddette *regulatory disclosure*) è stata pubblicata dal Governo nel giugno 2015; peraltro, in relazione alla trasparenza e all'efficienza di un settore di rilievo cruciale come il **Sistema Sanitario Nazionale**, l'adozione di politiche favorevoli all'emersione di illeciti o di irregolarità attraverso la spontanea comunicazione da parte dei lavoratori è stata posta in risalto in occasione di una recente inchiesta indipendente, la cui relazione finale è stata pubblicata nel febbraio 2015: [Freedom to speak up. An independent review into creating an open and honest reporting culture in the NHS.](#)

All'infuori di questi casi, la divulgazione da parte del lavoratore dell'illecito di cui sia a conoscenza può avere luogo in forme più ampie (*wider disclosures*: rivolte alla polizia, ai *media*, ad associazioni) ed è tutelata a condizione che sia rilasciata in buona fede e non al fine di ottenere personali vantaggi, nella convinzione della veridicità e gravità di quanto riferito e ritenendo, in modo ragionevole, di poter incorrere in conseguenze pregiudizievoli nel quadro del rapporto di lavoro, o che vi sia il rischio della distruzione delle prove di quanto egli è venuto a conoscenza.

La legge, inoltre, introduce un limite di ordine pubblico prevedendo che non costituisce inadempimento contrattuale del lavoratore l'essere venuto meno, attraverso la dichiarazione resa, ad **obblighi di riservatezza** o a clausole di confidenzialità; la cui pattuizione è in ogni caso nulla, qualora sia espressamente preordinata ad impedire le *protected disclosures*. Non rileva, ai fini della tutela accordata a tali rivelazioni, che il comportamento illecito che ne è oggetto sia stato (o verrà presumibilmente) commesso nel Regno Unito oppure altrove.

Il lavoratore che abbia rivelato comportamenti illeciti nei termini di legge è tutelato rispetto alle eventuali iniziative sanzionatorie disposte dal datore di lavoro, con riferimento sia al **licenziamento** sia a **trattamenti discriminatori**; egli può ottenere, in questo caso, il **risarcimento del danno** (anche non patrimoniale) e la **reintegrazione nel posto di lavoro**. Organo giurisdizionale competente è l'*Employment Tribunal*, che ove

ravvisi segnalazioni infondate e carenza di buona fede in capo all'autore, può sottoporlo alla sanzione consistente nella riduzione della sua retribuzione fino al 25%.



NOTE INFORMATIVE SINTETICHE

N. 21/II – 7 ottobre 2015

A.C. 1751

La protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico negli Stati Uniti d'America

Nella legislazione federale degli Stati Uniti è da tempo radicata la tutela riconosciuta a colui che, dipendente di amministrazioni pubbliche oppure di imprese private, provvede a segnalare ai soggetti competenti le irregolarità e violazioni di legge di cui sia venuto a conoscenza e che abbiano rilevanza per l'interesse pubblico.

In mancanza di uno statuto unitario che garantisca tale protezione con carattere di universalità, la disciplina vigente è costituita da una pluralità di testi normativi adottati in relazione a disparati settori produttivi e occupazionali (se ne contano attualmente diciotto, concernenti – tra l'altro - la protezione ambientale, la sicurezza delle acque, l'inquinamento atmosferico, il diritto del lavoro, la sicurezza alimentare, lo smaltimento dei rifiuti, i mercati finanziari). L'esperienza applicativa statunitense, inoltre, è arricchita dalla cospicua mole di pronunce giurisprudenziali, che pur nella varietà dei casi hanno avuto riguardo, in modo principale, al contenuto e ai limiti della libertà di espressione (*free speech*) riconosciuta ai lavoratori dipendenti, e al contemperamento tra gli obblighi di fedeltà del lavoratore e l'interesse pubblico verso l'emersione di violazioni di legge attraverso le sue rivelazioni.

I principali precedenti normativi si sono avuti, nel corso del '900, con prevalente riferimento al **settore pubblico** e alla tutela di segnalazioni di illeciti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche federali (senza considerare, in questa sede, i più articolati profili concernenti l'*Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998*, concernente gli autori di rivelazioni di asserite irregolarità e violazioni nell'ambito peculiare della sicurezza nazionale e dei servizi di *intelligence*). Dopo alcune isolate previsioni normative contenute in provvedimenti di portata più generale (tra cui l'*Inspector General Act of 1978* e il *Civil Service Reform Act of 1979*, ai quali si deve la previsione di procedure amministrative di esame delle informazioni rese dai *whistleblowers* nonché della loro posizione personale), una più organica regolamentazione della materia è stata introdotta con il **Whistleblower Protection Act of 1989** ([Public Law 101-12](#), del 10 aprile 1989). Adottata all'esplicito scopo di "proteggere i lavoratori, specialmente i *whistleblowers*, rispetto alle *prohibited personnel practices*", ovvero a esentarli per motivi di pubblico interesse dai particolari obblighi di comportamento a cui sono sottoposti, la legge concerne i **dipendenti delle amministrazioni pubbliche** (ai fini applicativi inclusi nella categoria dei *covered employees*) i quali segnalino illeciti di cui abbiano conoscenza nei relativi settori di attività. È tuttavia fatta eccezione per una serie di agenzie federali, in cui il preminente obbligo di riserbo che vincola il dipendente non lo abilita a fornire tali "rivelazioni protette" (*protected disclosures*).

La protezione garantita dalla legge, in particolare, dispiega i suoi effetti nei confronti dei provvedimenti disciplinari o comunque sanzionatori (*personnel actions*) eventualmente adottati

nei confronti del dipendente (ma anche dell'ex dipendente e del candidato all'assunzione) a seguito della sua segnalazione o testimonianza; la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro da parte datoriale, in tale ipotesi, si configura quale fattispecie tipica di licenziamento ingiusto (*wrongful discharge*).

Un passaggio fondamentale dell'evoluzione legislativa è tuttavia segnato dall'approvazione, da parte del Congresso federale, del **False Claims Amendments Act of 1986** ([Public Law 99-562](#), del 27 ottobre 1986, con successive modifiche del 2009 e del 2010), le cui disposizioni non si sono limitate a tutelare da possibili ripercussioni gli autori delle segnalazioni, ma hanno introdotto, per la prima volta, incentivi alla denuncia dei reati da cui sia derivato (o il cui tentativo possa determinare) un danno per l'interesse (e per l'erario) pubblico.

La legge del 1986 dispone, infatti, **misure di incentivazione economica** per colui che (anche in qualità di privato cittadino) presenti denuncia di atti fraudolenti compiuti da persone fisiche o giuridiche ai danni dell'amministrazione federale attraverso false dichiarazioni e attestazioni consapevolmente rilasciate nel quadro di rapporti con uffici pubblici.

Al denunciante (cosiddetto *relator*), costituitosi in giudizio nel relativo procedimento (talora con l'intervento dello Stato nei modi peculiari delle cosiddette "*qui tam actions*" vigenti in quel sistema processuale), è riconosciuto – oltre al rimborso delle spese legali – un premio il cui importo può variare tra il 15% e il 20% del valore delle somme recuperate grazie alla sua azione. L'entità di tale ricompensa è suscettibile tuttavia di aumentare (fino al 30%) o di diminuire gradualmente fino al suo totale abbattimento, in relazione al sussistere di condizioni individuate dalla legge (tra cui, con opposti effetti sulla determinazione della misura premiale, la costituzione in giudizio del ricorrente senza l'intervento processuale dello Stato; oppure, le valutazioni del giudice inerenti all'effettiva rilevanza delle informazioni fornite dal ricorrente al fine dell'accertamento della responsabilità, o al suo diretto coinvolgimento nei reati).

Vigono, inoltre, termini temporali per l'introduzione del **giudizio**. Ciò deve aver luogo entro sei mesi dalle violazioni, o entro tre anni da quando i fatti sono venuti a conoscenza (o avrebbero dovuto essere conosciuti dall'autorità competente); **l'azione si prescrive, in ogni caso, decorso il termine decennale**. L'esercizio dell'azione, inoltre, è soggetto a requisiti e limiti processuali assai articolati, tra i quali è sufficiente segnalare la non proponibilità di essa da parte di un membro, attuale o passato, delle Forze armate nei confronti di un altro membro delle Forze armate per fatti inerenti al loro servizio; analoga preclusione vige nei confronti di esponenti della magistratura, membri del Congresso o alti funzionari statali, se il ricorso riguarda fatti già noti alle autorità competenti.

L'autore della denuncia da cui sia derivato il procedimento è tutelato, dalla legge del 1986, nelle ipotesi in cui il suo rapporto di lavoro risulti negativamente condizionato dalla sua collaborazione con la giustizia: i provvedimenti discriminatori, di demansionamento, sospensione o licenziamento di cui egli sia destinatario, sono, infatti, impugnabili in giudizio entro tre anni, e nell'esito favorevole danno luogo alla reintegrazione nel posto di lavoro e a misure risarcitorie.

Analoghi meccanismi incentivanti delle segnalazioni di illeciti sono quelli concernenti i **reati fiscali** e i **reati finanziari**.

Nel primo caso, disciplinato dall'**Internal Revenue Code of 1986**, ([Public Law 99-514](#), del 22 ottobre 1986), come modificato nel 2006, il sistema premiale opera in presenza della rivelazione di evasione fiscale imputabile, in misura di almeno due milioni di dollari, a contribuenti con reddito imponibile non inferiore a 200.000 dollari negli anni di riferimento della violazione contestata. In tal caso, a fronte del recupero delle somme evase, l'amministrazione fiscale è tenuta dal 2006 a corrispondere al *whistleblower* una ricompensa di ammontare variabile dal 15% al 30% (premi non superiori al 15% possono essere tuttavia elargiti discrezionalmente dall'amministrazione quando le informazioni fornite riguardino irregolarità fiscali diverse da quelle tipizzate dalla legge).

Nel secondo caso, con l'**Insider Trading and Securities Fraud Enforcement Act of 1988** ([Public Law 100-704](#), del 19 novembre 1988) il legislatore federale ha autorizzato l'autorità di vigilanza del settore (SEC - *Securities Exchange Commission*) a corrispondere una ricompensa fino al 10% delle sanzioni applicate per gli illeciti di abuso di informazioni privilegiate (*insider trading*); l'erogazione, tuttavia, ha carattere discrezionale ed è preclusa qualora nel procedimento instaurato intervenga un accordo tra l'autorità e il soggetto denunciato.

Il verificarsi di scandali finanziari (tra cui segnatamente il caso Enron) e l'emersione di gravi irregolarità suscettibili di minare la fiducia degli investitori e la stabilità dei mercati hanno indotto il legislatore, nel 2002, a rivolgersi con maggiore organicità al **settore privato** e ad introdurre, con il **Sarbanes–Oxley Act of 2002** ([Public Law 107 – 204](#), del 30 luglio 2002), specifiche norme poste a presidio dell'accuratezza e dell'affidabilità delle informazioni contabili e finanziarie.

Tra queste, vengono in rilievo le previsioni che incoraggiano le segnalazioni di irregolarità effettuate da parte di dipendenti di **istituti finanziari**: in relazione ad esse, la legge stabilisce infatti non solamente **forme di tutela** per chi compie tali comunicazioni, ma prescrive alle società con titoli quotati in borsa - e alle loro società sussidiarie e affiliate - di dotare la propria organizzazione interna di **uffici e procedure** idonei a raccoglierle, assicurandone la confidenzialità.

La tutela dell'autore della segnalazione di illeciti è apprestata principalmente attraverso il divieto posto sul datore di lavoro di dare luogo nei suoi confronti a minacce o pressioni o di adottare **misure discriminatorie** di sospensione, trasferimento o licenziamento. Al dipendente destinatario di provvedimenti di tale natura compete l'onere di provarne la valenza ritorsiva riconducibile alla segnalazione effettuata (attraverso tecniche probatorie assimilabili alle presunzioni della nostra tradizione processuale); al datore di lavoro spetta, dal canto suo, dimostrare che le iniziative nei confronti del dipendente sarebbero state adottate anche senza la sua segnalazione di illeciti societari.

Quanto alle modalità applicative della disciplina, il dipendente che si ritenga discriminato per le ragioni suddette può presentare, entro il termine di tre mesi, **ricorso** all'Ufficio per la sicurezza e la salute sul lavoro costituito presso il corrispondente Dipartimento federale (*Occupational Safety and Health Administration* – [OSHA](#)), tra i cui compiti figura, appunto, la tutela dei *whistleblowers* nei diversi settori produttivi, in applicazione delle specifiche normative di riferimento e in attuazione di specifiche politiche ([Whistleblowers Protection Programs](#)). Accertata la fondatezza del ricorso ed espletate le proprie indagini, l'OSHA obbliga, con propria ordinanza, il datore di lavoro a reintegrare il dipendente nei suoi diritti e benefici. L'ingiunzione è impugnabile da entrambe le parti presso gli organismi giurisdizionali operanti all'interno del Dipartimento del lavoro (in appello, dinanzi allo [Administrative Review Board](#)); l'autorità giudiziaria ordinaria è investita dopo l'esaurimento dei ricorsi interni al Dipartimento, e qualora venga ad essa deferito il ricorso per non essersi l'OSHA pronunciata nel termine prescritto di sei mesi.

A livello **penale**, gli atti ritorsivi posti in essere dal datore di lavoro sono configurati come reato dalla legge del 2002 e puniti (sec. 1107) con **pene detentive fino a dieci anni** e con **sanzioni pecuniarie di importo fino a 250.000 dollari**. Affinché le pene suddette siano irrogabili al datore di lavoro, questi deve essere riconosciuto responsabile di avere intenzionalmente ostacolato il dipendente che ha indirizzato segnalazioni attendibili alle autorità competenti, relativamente a condotte illecite, compiute o tentate, contemplate dalla stessa legge (sec. 806).

Obiettivo di fondo della regola posta nel 2002, dopo il ripetersi di scandali finanziari di grande risonanza pubblica, è quello di prevenire i fenomeni di collusione che possono verificarsi all'interno dell'impresa attraverso la forma omissiva e indiretta dell'inerzia rispetto ad eventuali irregolarità compiute da altri dipendenti. A tal fine, mediante la predisposizione di "canali protetti" di comunicazione dell'illecito e le forme di immunità garantite al dipendente che lo rivela, si è inteso agevolare la cooperazione con gli organi di vigilanza di parte di chiunque sia in possesso di informazioni, potendo questi fare affidamento sulla tutela rispetto a possibili ripercussioni negative, quali le iniziative discriminatorie, e sostanzialmente punitive, adottate dal datore di lavoro in esercizio delle sue prerogative, oppure l'isolamento all'interno della comunità lavorativa.

In relazione a tali obiettivi, è considerata perlopiù criticamente dalla dottrina la possibilità (non espressamente preclusa dalla legge) del datore di lavoro di derogare al controllo giudiziale sugli eventuali atti ritorsivi sul *whistleblower* attraverso la predisposizione di **clausole arbitrali** nei contratti di lavoro, con la conseguenza di aggravare per quest'ultimo l'onere probatorio e di porre limiti alla risarcibilità del danno subito.

Peraltro, il riferimento operato dalla legge alla quotazione presso la borsa americana (ai sensi del *Security Exchange Act of 1934*) ha posto il problema della sua **portata applicativa**

extraterritoriale, inteso con riferimento sia alle attività svolte all'estero di filiali o sussidiarie di società nazionali, sia a quelle di **società estere** qualora siano quotate negli Stati Uniti.

L'assetto normativo conferito al *whistleblowing* dal *Sarbanes-Oxley Act* è stato integrato, a distanza di alcuni anni, dalle previsioni del ***Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*** del 2010 ([Public Law 111-203](#), del 21 luglio 2010), approvato sotto la Presidenza Obama "al fine [come si legge nel preambolo] di promuovere la stabilità finanziaria degli Stati Uniti attraverso la responsabilità e la trasparenza del sistema finanziario, di porre termine al principio del 'troppo grande per fallire', di tutelare i contribuenti americani rispetto agli interventi pubblici di 'salvataggio finanziario', di proteggere i consumatori dalle pratiche abusive nel settore dei servizi finanziari"; tra i profili innovativi della legge del 2010 è da segnalare, principalmente, l'adozione del **criterio incentivante** già sperimentato in applicazione del *False Claims Amendments Act of 1986*.

Oltre ad enumerare le violazioni rilevanti ai fini della sua applicazione (individuate sulla base delle vigenti regole federali di diritto societario e di diritto penale dell'economia), la legge prevede, sul piano soggettivo, che possa avvalersi della tutela la persona fisica che fornisca una *original information*, ossia un'informazione derivante dall'autonoma conoscenza od analisi di chi la fornisce, che non sia nota alla SEC attraverso fonte diversa, né sia emersa nei procedimenti dinanzi ad autorità giurisdizionali od amministrative oppure in sede di inchieste, audizioni, controlli pubblici o pubblicazioni di stampa (eccetto il caso in cui fonte dell'informazione stessa sia il *whistleblower* destinatario della tutela).

Gli **incentivi economici** (*awards*) sono riconosciuti a coloro che, in conformità ai requisiti soggettivi previsti dalla stessa legge (che esclude dalla categoria dei *whistleblowers* talune figure professionali, o quanti siano implicati negli illeciti segnalati), segnalino violazioni delle norme in materia di collocamento e scambio di titoli e di informazioni finanziarie. L'importo della ricompensa è determinato in misura variabile dal 10% al 30% delle sanzioni pecuniarie irrogate di ammontare superiore a un milione di dollari.

La quantificazione del premio è stabilita dalla SEC, alla cui discrezionalità la legge pone tuttavia limiti, precisando i parametri ai quali attenersi in sede di liquidazione: questi sono individuati nella rilevanza delle informazioni fornite dal *whistleblower* ai fini del successo dell'azione giudiziale o amministrativa; nel livello di aiuto fornito dal *whistleblower* o dal suo avvocato durante i relativi procedimenti; nell'interesse programmatico della SEC a reprimere determinati illeciti; in altri fattori contemplati dalla SEC nei propri regolamenti (si tratta delle [Final Rules](#), le quali, ad esempio, prevedono che la SEC possa tenere in considerazione, con valutazioni di ordine sostanziale, le particolari difficoltà affrontate dal *whistleblower* nella sua attività di denuncia).

Sul piano procedurale, la ricezione delle segnalazioni è agevolata dalla SEC (attraverso l'apposito [Office of the Whistleblower](#)) mediante la predisposizione di questionari standard, da compilare anche in forma anonima (ma, in questo caso, per il tramite di un rappresentante legale) e di modelli on-line compilabili attraverso il suo sito Internet.

Assai articolato, da parte degli osservatori, è il giudizio – formulato nella prospettiva giuridico-economica – circa la validità e l'efficienza del criterio fondato sulla premialità, consolidato dalla legge del 2010, per agevolare l'emersione di violazioni di legge in ambiti di indubbia rilevanza per l'equilibrio sistemico dei **mercati finanziari**. A parte le critiche espresse in relazione a specifici aspetti della disciplina vigente e a nodi critici venuti in rilievo nell'applicazione pratica (tra cui alcuni inerenti ai profili procedurali oppure alla portata applicativa delle disposizioni), è opinione diffusa in dottrina che il sistema degli incentivi per i *whistleblowers* costituisca uno strumento adeguato ad assicurare l'effettività delle regole in materia di trasparenza e di correttezza dei mercati suddetti.

